

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 6, n. 2, jul. a dez. 2022





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

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



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

Diretor	Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia
Vice-Diretor	Des. Silmar Fernandes
Diretora-Executiva	Dra. Denise Indig Pinheiro
Coordenador da Pós-graduação	Prof. Dr. Richard Pae Kim
Coordenadora	Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 6, n. 2, jul. a dez. 2022

Colaboração: SCJ/CGD/TRE-SP, COJUR/SGI/TSE, CGI/TRE-PB, COGIN/SJ/TRE-RS,
COGIN/SJI/TRE-TO.

Projeto gráfico: Caio César Arruda

Composição: Seção de Publicações e Pesquisas – SEPPE/COEJEP

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 6, n.2, jul. a dez. 2022

Semestral

e-ISSN 2594-9519

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123, Bela
Vista, São Paulo-SP

Editor-chefe

Dr. Richard Pae Kim

Conselho Editorial

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

Comissão Científica

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

Pareceristas que colaboraram nesta edição

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

Comissão Técnica

Aline Martiniano Moreira
Flávia Machado
Giovanna Tocaia dos Reis
Nísia Pudwell Chaves Beda
Vanessa Nigres Diniz

APRESENTAÇÃO

No dicionário de Ética e Filosofia Moral (2003) da filósofa francesa Monique Canto Sperber, há um verbete sobre a palavra “coragem”, que aponta dois traços que a caracterizam: a capacidade de ultrapassar o medo e a capacidade de mostrar paciência e firmeza diante da adversidade.

Os membros da Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político (REDESP), sob a certeza de que a escrita é uma das formas de externar a resistência e expor os sentimentos de coragem, abrem mais uma vez este espaço público e dialógico. Nesta 11ª. edição, a REDESP publica sete artigos escritos por autores que dão tratamento ao tema do Direito Eleitoral de forma crítica e reflexiva.

Abrindo a revista, Flávio de Leão Bastos Pereira e Débora Malik analisam a corrosão democrática a partir da utilização das plataformas digitais e do exercício dos direitos fundamentais consagrados pelo próprio regime democrático, com finalidades autoritárias no artigo TECNOLOGIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA.

O professor Irapuã Santana, em seu importante trabalho, expõe como vem ocorrendo o processo de empoderamento político da comunidade negra, em especial, após as históricas decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, sob o título A PARTICIPAÇÃO DO NEGRO NA POLÍTICA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.

No texto DISPARIDADE REPRESENTATIVA ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DA ELEIÇÃO DE 2022, Alessandro Fernandes e Rodrigo Stumpf González analisam os dados do TSE e identificam os casos de super-representação e sub-representação dos entes federados.

Marcelo Santiago de Pádua Andrade analisa o arcabouço normativo sobre a solidariedade no direito civil e no direito eleitoral, e os reflexos das alterações legislativas em ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A SOLIDARIEDADE E A RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO.

No artigo SEGREDO E TRANSPARÊNCIA: LGPD, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS DE CANDIDATOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL, Elder Goltzman e Gabriel de Moraes expõem seu trabalho, fruto de investigação bibliográfica exploratória e ancorado na jurisprudência e doutrina, desenvolvendo ainda uma análise sobre a relação entre democracia, transparência e tratamento de dados pessoais sensíveis.

Maria Emiliana Carvalho Herrmann, em A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA IDOSA: UM DIREITO HUMANO, traz reflexões sobre os percentuais de eleitores com mais de 60 anos no Brasil e avalia como esta importante parte da população tem contribuído para moldar a democracia nacional.

O artigo CANDIDATURA POLÍTICA ELEITORAL SUB JUDICE E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA CAMPANHA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA INELEGIBILIDADE, de Marta Costa Barbosa, aborda a complexa equação entre a compatibilização do direito ao sufrágio passivo, de um lado, e a preservação do erário, de outro, na hipótese de candidatura eleitoral que se encontra sub judice em razão de impugnação à elegibilidade do candidato.

E, por sua vez, Cecília Romano, sobre o tema das candidaturas avulsas, revisita algumas discussões em CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O JUDICIÁRIO COMO ESPAÇO DA DISCUSSÃO POLÍTICA.

Na Seção de Jurisprudência, coletamos e publicamos alguns dos importantes precedentes do segundo semestre de 2022 de nosso egrégio Regional paulista, e selecionamos relevantes julgados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Regionais da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de Tocantins.

Epicteto, filósofo grego e um dos principais representantes do estoicismo, que em seu “Manual” expõe alguns de seus aforismos de teor ético sobre como devemos conduzir nosso processo de aprimoramento, para convivemos pacificamente com nossos semelhantes, ainda que os relacionamentos e opiniões sejam desafiadores, nos incita a praticarmos, de forma permanente, as nossas virtudes, como a tolerância, justiça, moderação, e coragem.

Em tempos de polarização como os que temos vivido nos últimos anos, sigamos a sugestão do célebre estoico e concentremos nossos esforços na busca pela reflexão, pelo conhecimento, e no aprimoramento de nossas condutas em sociedade.

É o nosso convite a todas e todos nesta edição! Boa leitura.

Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia
Presidente do TRE-SP

Dr. Richard Pae Kim
Editor-chefe

SUMÁRIO

TECNOLOGIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA	4
Flávio de Leão Bastos Pereira Débora Malik	
A PARTICIPAÇÃO DO NEGRO NA POLÍTICA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	21
Irapuã Santana do Nascimento da Silva	
DISPARIDADE REPRESENTATIVA ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DA ELEIÇÃO DE 2022	32
Alessandro Fernandes Rodrigo Stumpf González	
ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A SOLIDARIEDADE E A RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO	49
Marcelo Santiago de Pádua Andrade	
A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA IDOSA: UM DIREITO HUMANO	60
Maria Emiliana Carvalho Herrmann	
SEGREDO E TRANSPARÊNCIA: LGPD, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS DE CANDIDATOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL	71
Elder Maia Goltzman Gabriel Alberto S. de Moraes	
CANDIDATURA POLÍTICA ELEITORAL <i>SUB JUDICE</i> E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA CAMPANHA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA INELEGIBILIDADE	88
Marta Costa Barbosa	
CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O JUDICIÁRIO COMO ESPAÇO DA DISCUSSÃO POLÍTICA	108
Cecília Romano	
JURISPRUDÊNCIA	122
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	123
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	133
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DA PARAÍBA	147
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	149

TECNOLOGIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS DESAFIOS PARA A DEMOCRACIA

TECHNOLOGY, ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND THE CHALLENGES FOR DEMOCRACY

Flávio de Leão Bastos Pereira ¹
Débora Malik²

Artigo recebido em 22/11/2022 e aprovado em 12/12/2022.

RESUMO

A tecnologia digital vem transformando as sociedades com velocidade jamais antes imaginada desde o início da revolução industrial, a partir de seu primeiro período, não apenas sob o ponto de vista econômico e social, mas também em face dos aspectos políticos e democráticos, com importantes reflexos sobre os instrumentos constitucionais viabilizadores da cidadania participativa, como as eleições. A corrosão democrática a partir da utilização das plataformas digitais e do exercício dos direitos fundamentais consagrados pelo próprio regime democrático, com finalidades autoritárias – autoritarismo líquido³ - vem impondo desafios importantes à Justiça Eleitoral em vista da necessidade de combate às fake news, que se mostraram altamente lesivas à ordem constitucional brasileira e à própria democracia como se pôde observar ao longo da campanha eleitoral de 2022. A importância da Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, representa movimento significativo do sistema eleitoral brasileiro em direção à compreensão dos novos cenários que se avizinham e os desafios que impõem e deve ser bem compreendida para que não se impute à Justiça Eleitoral poderes demasiados que, na realidade, revelam-se proporcionais diante das consequências nefastas impostas por tal prática.

Palavras-chave: tecnologia digital, eleições, fake news, Justiça Eleitoral, democracia.

ABSTRACT

Digital technology has been transforming societies at a speed never before imagined since the beginning of the industrial revolution, from its first period, not only from an economic and social point of view, but also in terms of political and democratic aspects, with important consequences on the constitutional instruments that enable participatory citizenship, such as elections. The democratic corrosion from the use of digital platforms and the exercise of fundamental rights enshrined by the democratic regime itself, with authoritarian purposes - liquid authoritarianism - has been imposing important challenges to the Electoral Justice in view of the need to combat fake news, which proved to be highly harmful to the Brazilian constitutional order and to democracy itself, as observed during the 2022 electoral campaign. scenarios that lie ahead and the

¹ Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Pós-doutoramento pelo Mediterranean International Centre For Human Rights Research – New Technologies and Law (Mediterranean Reggio Calabria – Italia). Professor de Direito Eleitoral e Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor convidado pela Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm, Nuremberg (Alemanha), 2020-2022. Pesquisador da Cátedra Otavio Frias Filho de Estudos em Comunicação, Democracia e Diversidade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), 2021-2022. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema de Justiça e Estado de Exceção (PUC/SP-CNPq). Autor de obras jurídicas. Parecerista e conferencista nacional e internacional.

² Mestre pelo Programa em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense. Magistrada Federal. Juíza Federal auxiliar para a Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais.

³ Expressão cunhada pelo Professor Pedro Serrano.

challenges they pose and must be well understood so that the Electoral Justice is not given too many powers that, in reality, are proportional to the harmful consequences imposed by such a practice.

Keywords: digital technology, elections, fake News, Electoral Justice, democracy.

1 A REVOLUÇÃO DIGITAL

A sociedade, como já sabido, encontra-se em constante transformação. Assim como hábitos, costumes, modos de vida estão em constante mutação, a tecnologia evolui de forma rápida e gera, portanto, impactos sobre concepções estabelecidas, inclusive na seara política. A ideia envolve os processos relacionais próprios de toda e qualquer organização humana, que se inventa e reinventa a partir das interações entre seus componentes, tal como propunha Norbert Elias.

A transformação de processos sociais e políticos tradicionais a partir de impactos constantes impostos pela tecnologia se impõe, também, sobre os processos de exercício da cidadania. Sobre referida dinâmica, explica Leopoldo Waizbort⁴:

[...] O social, seja em Norbert Elias, seja em Georg Simmel, é um conjunto de relações. O “todo”, seja ele qual for a “sociedade”, o “grupo”, a “unidade de sobrevivência” – é um todo relacional. O que o constitui é o conjunto das relações que se estabelecem, a cada momento, entre o conjunto dos elementos que o compõem. Tais relações são sempre relações em processo, isto é: elas se fazem e desfazem, se constroem, se destroem, se reconstroem, são e deixam de ser, podem se refazer ou não, se rearticular ou não. As relações nunca são sólidas e petrificadas; a cada instante ou elas se atualizam, ou se esgarçam, ou se fortificam, ou se mantêm, ou se enfraquecem. Mas, como quer que seja, há a cada instante algo vivo, em processo [...]

O microcomputador, novidade do século passado, hoje, já está na palma da mão por meio dos *smartphones*, pequenos equipamentos que, para além de processar, transmitir dados, voz e imagem, passaram a projetar o principal e mais eficiente instrumento de comunicação entre cidadãos ou entre estes e as instituições representativas, consubstanciando-se no elemento central das novas formas de relacionamento entre os cidadãos e entre estes e o Estado e as corporações.

Referida evolução tecnológica ocorreu ao longo dos séculos e com características próprias em cada uma das distintas fases que assinalam a revolução industrial.

⁴ Elias e Simmel. In: WAIZBORT, Leopoldo (Org.). Dossiê Norbert Elias. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 92.

Em relação à denominada quarta revolução industrial, integra sistemas inteligentes, influencia pessoas e organizações, com impactos sobre o regime democrático e também sobre o sistema eleitoral, em seus distintos estágios evolutivos:⁵

Primeira Revolução Industrial. Chega quase ao final do século XVIII, em 1784, com o uso do vapor na produção mecânica. O aparecimento do primeiro tear mecânico é um de seus marcos. Segunda evolução Industrial. Em 1870 tem início a produção em grande escala baseada na eletricidade. Inventam-se a cadeia de montagem e o setor industrial vive uma extraordinária aceleração. Terceira Revolução Industrial. Em 1969, com a informática, começamos a programar as máquinas, o que resulta em uma progressiva automatização.

A denominada 4ª revolução industrial envolve novas tecnologias, tais como inteligência artificial, *blockchain*, terapias genéticas, computação quântica, robótica, internet das coisas (IoT) e realidade virtual.

Cuida-se, pois, da tecnologia da informação, da interface homem máquina, consistente na equação de algoritmos capazes de resolver problemas e realizar uma sequência de instruções para alcançar um objetivo definido. O Direito Eleitoral sofreria também as repercussões da revolução digital de modo a que as balizas fundamentais constitucionais se vissem fortalecidas na sua efetivação e, conseqüentemente, na construção da cidadania participativa.

A inteligência artificial vem sendo desenvolvida com o intuito de elevar a qualidade de vida digna em sociedade, tanto em seus aspectos individuais, quanto coletivos.

Não se trata, sob o presente contexto, apenas acerca da possibilidade de grandes corporações usarem dados resultantes da denominada "garimpagem" na rede, para pesquisa, orientação de mercado, concepção de propagandas e ofertas de produtos e serviços. Afinal, o chamado *Big data* atua com *insights*, com inteligência capaz de resolver problemas, servindo, inclusive, de assistente pessoal, tais como utilizamos no dia a dia: a título de exemplo, as conhecidas e já populares, *Siri* ou *Alexa*.

Contudo, toda evolução tem suas conseqüências e desafios.

A possibilidade de que algoritmos direcionem a vida contemporânea e restrinja, assim, o livre arbítrio, gera questionamentos que se espraiam por todos os aspectos da vida em sociedade. Sabe-se que os conteúdos disponíveis na *internet* são usados para mapeamento das escolhas e reconhecimento de

⁵ IBERDROLA. *Quarta Revolução Industrial - Indústria 4.0: que tecnologias marcarão a Quarta Revolução Industrial?* Disponível: <<https://www.iberdrola.com/inovacao/quarta-revolucao-industrial>>. Acesso em 15.11.2022.

padrões de comportamentos. Ocorre que os dados que estão por trás dessa tecnologia não dialogam com uma realidade tão desigual quanto a nossa. E, não raro, buscam manipulá-la no que se convencionou definir como *fake news*, cuja definição será adiante mais bem detalhada.

Nas lições de Howard Gardner, nem sempre a máquina tem um sistema de algoritmos tão “puro” ou “autônomo”⁶:

[...] pode-se concluir que a habilidade lógico-matemática não é um sistema tão “puro” ou “autônomo” como outros aqui analisados, e talvez devesse contar não como uma única inteligência, mas como algum tipo de inteligência supra ou mais geral [...] (livre tradução)

Dessa forma, a tecnologia passa a ser vista de forma holística, numa simbiose com a sociedade. Ela expressa os valores da própria sociedade contemporânea, ou seja, valores que até algum tempo atrás eram escamoteados, mas que sempre existiram. Entretanto, quando valores discriminatórios são externados através de atitudes, o regramento jurídico atua de forma a compelir e até, punir. Esse é o principal desafio para a inteligência artificial, na qual, compreendemos que o *machine learning* é programado por pessoas e o resultado das operações algorítmicas é consequência das programações realizadas.

Assim, também, a propagação de mensagens por meio de plataformas disponibilizadas pelas empresas de tecnologia, marcadas pela instantaneidade e altíssima capacidade para chegar aos destinatários em questão de segundos, faz ressaltar a acima referida impressão humana, com suas qualidades e suas deformações.

Muito embora as tecnologias discriminatórias nem sempre sejam feitas de forma consciente, a ausência de diversidade constitui uma de suas causas estruturais. Afinal, homens brancos, héteros e de classes sociais média ou alta constituem a maioria de profissionais atuantes no setor de tecnologia, segundo levantamento do coletivo *Pretalab com a consultoria ThoughtWorks*⁷.

A sujeição dos algoritmos às estruturas discriminatórias e antidemocráticas vigentes na sociedade brasileira – e em outros países – e que

⁶ GARDNER, Howard. *Frames of mind: The Theory of Multiple Intelligences*. Nova York: Basic Books, 2011, p. 168. Texto em destaque no original, em inglês: [...] one could conclude that logical-mathematical ability is not as “pure” or “autonomous” a system as others reviewed here, and perhaps should count not as a single intelligence but as some kind of supra- or more general intelligence [...]

⁷ PRETALAB; THOUGHTWORKS. #QUEMCODABR. Disponível em: <https://assets-global.website-files.com/5b05e2e1bfcfaa4f92e2ac3a/5d671881e1161a6d2b8eb78b_Pesquisa%20QuemCodaBR.pdf>. Acesso em 21.11.2022.

colocam em risco a própria democracia, já foi por nós abordada, nos termos seguintes:⁸

[...] Visto que a diversidade não caracteriza a composição humana das esferas decisórias, a inteligência artificial discriminatória prossegue gerando impactos profundos e múltiplos. O racismo digital e a inteligência artificial discriminatória eliminam não apenas a democracia, mas impedem o surgimento de novos talentos negros, indígenas, de profissionais com deficiência, mulheres e LGBTQIA+, na medida em que transformam a internet num espaço digital restrito, racista e um espelho da sociedade e dos contextos não digitais...O pensamento de Djamila Ribeiro reforça nossa visão e crítica em relação às empresas de tecnologia: a internet constitui-se atualmente num dos principais veículos para a construção da cidadania. Não é cabível, tampouco admissível, que perdurem casos de inteligência artificial discriminatória [...]

A tecnologia não é neutra, porém caracterizada pelas desigualdades, que expressa. Não sem razão, normas internacionais e nacionais vêm disciplinando distintos aspectos vulnerabilizados em face da revolução digital.

É o caso, por exemplo, da União Europeia. Comissões de Ética para investigação foram convidadas a iniciar processo de reflexão com vista à elaboração de um código de conduta para investigadores/técnicos de concepção e utilizadores de sistemas médicos ciberfísicos, que devem basear-se nos princípios consagrados pelas práticas e códigos éticos em vigor, bem como pela *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (tais como a dignidade do ser humano e os direitos humanos, a igualdade, a justiça e a equidade, a não discriminação e a não-estigmatização, a autonomia e a responsabilidade individual, o consentimento informado, a privacidade e a responsabilidade social, dentre outros)⁹.

O Brasil, a partir da Lei nº 13.709/2018 (*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD*), promoveu avanços na regulação acerca da manipulação de dados na rede mundial de computadores.

Entretanto, um dos aspectos atualmente mais críticos, constatável a partir da abordagem interdisciplinar entre tecnologia, democracia e Direito Eleitoral, refere-se precisamente à necessidade de enfrentamento à propagação de *Fake News*, por meio das plataformas digitais, em períodos eleitorais, como se verá adiante.

⁸ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. *Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.279. Coleção Compliance. Coordenação de Irene Patrícia Diom Nohara e Luiz Eduardo de Almeida.

⁹ PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução de 16 de fevereiro de 2017. Disposições de Direito Civil sobre Robótica*. Disponível em: < https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_PT.html >. Acesso em: 18.05.22.

2 FAKE NEWS: ELEMENTOS E PROPÓSITOS DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL DE 2022

A compreensão adequada sobre os elementos que compõem as denominadas *fake news*, bem como a percepção sobre sua real gravidade para o sistema eleitoral, assim como para o próprio regime democrático, é essencial para a adoção dos instrumentos proporcionais e indicados para seu enfrentamento.

A importância da Justiça Eleitoral definir meios constitucionais mais apropriados para o combate ao fenômeno da manipulação da vontade do eleitor por meio das *fake news* é justificada em razão da natureza fundamental do direito ao voto, no Brasil: direto, **secreto**, universal e periódico, vale dizer, cláusula pétrea e, ainda mais, instrumento de consolidação de alguns dos fundamentos da República, quais sejam: soberania, cidadania, pluralismo político e, principalmente, o poder legítimo por pertencer ao povo e por ele ser exercido (soberania popular). A cláusula democrática, pois, que condiciona a atuação das instituições e, afinal, da própria sociedade, constitui amálgama em torno do qual se busca conferir estabilidade ao país.

Não podem as instituições, portanto, permanecer silentes ou omissas diante da sistemática busca pela apropriação da livre e íntima convicção de cada eleitor/a, por meio de veículos escusos e altamente perigosos para o regime democrático, uma vez que potencialmente capazes de causar a corrosão do regime democrático a partir de seu próprio âmago, valendo-se de seus inerentes instrumentos, como por exemplo, o exercício da liberdade de pensamento e expressão.

Como enfatizado acima, o fator “tecnologia” propõe desafios ainda mais complexos para a Justiça Eleitoral e para a democracia, uma vez que sua utilização com finalidades não democráticas exige o desenvolvimento e domínio de novas ferramentas por parte das Instituições diante da velocidade da propagação da desarticulação que propõem as falsas notícias.

Como explicou Irene Nohara:¹⁰

[...] O que é mais recente, contudo, e que faz, portanto, com que as *fake news* ofereçam maior risco em relação à disseminação de informações na sociedade, é o potencial de alcance delas diante da integração da população mundial em rede e da abertura dos canais de divulgação de informação pela internet. Conforme visto, a cibercultura propiciou a libertação da palavra, sendo que o surgimento dos primeiros *blogs* e a disseminação de sites provocaram um movimento no

¹⁰ NOHARA, Irene Patrícia. *Desafios da Ciberdemocracia Diante do Fenômeno das Fake News: Regulação Estatal e Face dos Perigos da Desinformação*, p.96. In *Fake News – A Conexão Entre a Desinformação e o Direito*, 3ª edição. Diogo Rais (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

sentido de que cada pessoa poderia ser transformado em seu próprio editor, o que gerou o incremento das comunidades virtuais, dado que as informações começaram a ser veiculadas de forma gratuita, com ruptura da necessidade de intermediação editorial [...]

Neste sentido, as notícias e mensagens falsas, como já se sabe, resultam da combinação da coleta de amostras de dados de voz e imagem, somados à sua manipulação pela inteligência artificial e direcionados conforme determinado pelos algoritmos e na velocidade impressa pela tecnologia, bem como pelas próprias vítimas, na maioria das vezes.

Ao explicar sobre o conceito de *deepfake*, explicam Diogo Rais e Stela Rocha Sales:¹¹

[...] A preocupação com a desinformação tem tomado contornos cada vez mais sofisticados com o desenvolvimento de inteligência artificial. Uma versão inovadora de *fake news* denominada *deepfake* surgiu nos últimos anos. O termo é uma junção das expressões “*deep learning*” (aprendizado profundo, ligado ao termo *machine learning*, acúmulo de conhecimento por parte de um banco de dados, possibilitando sua tomada de decisão por inteligência artificial) e “*fake*”, de falso. Assim, *deepfake* (falsificação profunda – em tradução livre) significa um modo profundo e refinado de propagação de desinformação, por meio de vídeos, em sua grande maioria de personalidades, cuja imagem e áudio são adulterados com o intuito de manipular a população [...]

Referidas noções ganham em relevância na medida em que são exatamente as ilimitadas possibilidades ofertadas pela tecnologia que tornam o regime democrático e os instrumentos constitucionais e legais mais vulneráveis e sob a necessária pressão para que novas ferramentas (também jurídicas e tecnológicas), sejam desenvolvidas com o escopo de tutela do sistema eleitoral e, por via de consequência, da ordem constitucional democrática.

Outrossim, referido contexto propõe, ainda, o debate sobre a responsabilidade das empresas de tecnologia, uma vez que suas plataformas digitais são utilizadas tanto para finalidades legítimas, quanto ilícitas.

Cabe, pois, o apontamento acerca de algumas características das *fake news*, tal como pôde ser constatado a partir da campanha eleitoral de 2022, entre o primeiro e o segundo turnos.

Já afirmamos que:¹²

¹¹ RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. *Fake News, Deepfakes e Eleições*, p.33. In *Fake News – A Conexão Entre a Desinformação e o Direito*, 3ª edição. Diogo Rais (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

¹² PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Fake news, terrorismo digital e a Justiça Eleitoral*. JOTA. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fake-news-terrorismo-digital-e-a-justica->

Fake news, no contexto político atual, não são “meras mentiras”,...São instrumentos hoje usados por extremistas com o intuito de alterar ou negar a verdade, muitas vezes por meio da propagação do pânico coletivo e com alta eficiência para manipular a vontade da sociedade em virtude do medo cuidadosamente implantado e direcionado aos valores e sentimentos mais caros às populações. Têm por objetivo a destruição do regime democrático e seu financiamento é ilícito e ocultado. Quem propaga *fake news* com finalidades políticas é corresponsável pela destruição da democracia.

Neste sentido, entendemos pela profunda gravidade que assinala a prática das *fake news* durante campanhas eleitorais, exatamente pelas seguintes características:

Têm por objetivo a subversão do regime democrático e a ruptura institucional no país;

Para alcançar seus objetivos, destroem reputações e vidas;

Não possuem obstáculos de ordem territorial e política;

As ordens jurídicas vigentes são insuficientes e duvidosas quanto aos seus limites de atuação para combate às *fake news*, sob a quantidade e velocidade atualmente propagadas;

As *fake news* atingem diretamente os valores mais caros às populações (como as crenças e a segurança, por exemplo);

Portanto, como consequência da característica apontada na alínea anterior, podemos constatar a capacidade de propagação do pânico moral no seio da sociedade, pelas *fake news*, com o intuito de espalhar o medo e, assim, buscar a manipulação e a cooptação do poder decisório do eleitorado, às vésperas de uma votação (v.g., quando se propaga a falsa informação sobre raptos ou tráfico de crianças para finalidades pedófilas, informação capaz de provocar indignação de alta intensidade diante de sua dramaticidade, acaso verdadeira fosse);

Financiamento ilícito: as *fake news*, considerada a quantidade, a eficiência e a capilaridade em sua propagação, são “financiadas”, o que conduz ainda à possibilidade de configuração de *abuso do poder econômico* tal como juridicamente definido pela lei eleitoral (*conduta ilícita cometida durante as campanhas eleitorais e que têm por consequência a declaração da inelegibilidade do/a candidato/a por oito anos, nos termos da Lei da Ficha Limpa, nos termos da Lei Complementar nº 135/2010*). O financiamento das *fake news* pode consistir no crime antecedente;¹³

[eleitoral-27102022](#). Acesso em 21 Nov 2022.

¹³ Conforme informa o Tribunal Superior Eleitoral, o abuso de poder econômico em matéria eleitoral “...é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos

A capacidade de propagação instantânea da notícia falsa, aliada à sua potencialidade lesiva sob os aspectos coletivo e social, permite a afirmação de que também a *imprevisibilidade* de sua divulgação está presente entre suas características.

Diante das características acima, entendemos que o fenômeno das *fake news*, a partir de 2016, no Brasil, ganha aspectos próprios e potencialmente mais lesivos, aproximando-se de atividade altamente perigosa e lesiva ao sistema democrático, a partir do exercício abusivo de direitos fundamentais consagrados, especialmente a liberdade de opinião em todas as suas projeções (liberdades de expressão, jornalística, artística, de culto, de cátedra etc.), portanto, exercício distante de suas finalidades sociais e econômicas.

Exatamente a contenção do exercício da liberdade de expressão constitui a discussão de fundo do tema aqui analisado: liberdade de opinião; campanha eleitoral; tecnologia; notícias falsas em todas as suas manifestações (falsidades; discurso de ódio; negacionismo; corrosão democrática).

Note-se que são as garantias e possibilidades ofertadas pelo regime democrático a mola propulsora para que grupos extremistas comprometam a própria democracia e a liberdade que se busca garantir desde os tributos que lhe foram pagos no seio das revoluções liberais na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na França, entre os séculos XVII e XVIII. Como escreveu Karl Popper em sua obra *The Open Society and Its Enemies* (1945), o *paradoxo da tolerância* reside exatamente na tolerância ilimitada e que coloca sob risco a própria tolerância, que sucumbe diante de sua condescendência em face de ideias e valores que considera "intolerantes".¹⁴

É em consideração à sistemática, gradativa e pontual manipulação da praxe democrática que camufla, na realidade, a decomposição e o desgaste do regime democrático, que Pedro Serrano cunhou a expressão *autoritarismo líquido*, vale dizer, uma...

financeiros ou patrimoniais buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições. Por uso do poder econômico entende-se o emprego de dinheiro mediante as mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, a partidos e candidatos, até a manipulação da opinião pública, da vontade dos eleitores, por meio da propaganda política subliminar, com a aparência de propaganda meramente comercial. O uso do poder econômico, quando feito por meio dos partidos e com obediência estrita à legislação, é lícito. O que o torna ilícito é o seu emprego fora do sistema legal, visando a vantagens eleitorais imediatas, com o fato de intervir no processo eleitoral, definindo os resultados de acordo com determinados interesses...". Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Abusos de poder econômico e político são causas de inelegibilidade por oito anos. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>. Acesso em 21 Nov 2022.

¹⁴ GOMES, Juan Pablo Ferreira. O Paradoxo da (In)Tolerância em Karl Popper e os Limites-Fronteiras do Discurso de Ódio. Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Disponível em <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2021.v7i2.8159>. Acesso em 21 Nov 2022.

[...] nova natureza das medidas de exceção no interior das rotinas democráticas, por se tratar de medidas fragmentadas, cirúrgicas, acionadas sob uma pseudoaparência de legalidade, o que torna sua identificação mais difícil [...]¹⁵

Referido fenômeno torna tênue e nebulosa a fronteira entre democracia e Estado de Exceção, exatamente como desejam grupos extremistas em relação ao sistema eleitoral brasileiro, mediante a propagação de notícias evidentemente descoladas da realidade como, por exemplo, a ideia de urnas eletrônicas fraudadas (quando se sabe que o Estado brasileiro desenvolveu um dos melhores e mais confiáveis – se não, o melhor – sistema de votação e totalização de votos do mundo). Sabem bem, referidos grupos extremistas, que a Constituição garante o exercício da liberdade de expressão e que o sistema de votação impresso, que desejam, significaria um retrocesso quanto à garantia do direito fundamental ao sufrágio universal, secreto e periódico, vedado até mesmo pelo princípio da vedação do retrocesso eleitoral, afinal reconhecido por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República em face do artigo 5º da Lei 12.034/2009.

Já tivemos a oportunidade de ressaltar, quanto aos aspectos acima, que:¹⁶

[...] é liquefeita a barreira entre democracia e autoritarismo, exceção e estado de direito, e as formas de soberania absoluta não mais precisam interromper a democracia, ela se demonstra ativa por leis, atos, condutas estatais internas e externas, dentro do próprio regime democrático e legal [...]

A Justiça Eleitoral brasileira foi compelida a preferir importantes decisões nos últimos anos, especialmente quanto ao cerceamento ao exercício da liberdade expressão, ora porque as veiculações lançadas na web por partidários de lado a lado constituíam falsidades; ora porque conteúdos reais eram distorcidos; ora, ainda, porque o legítimo lançamento de documentários por empresas de tecnologia ou de comunicação se revelava abusivo diante de evidente direcionamento eleitoreiro da estrutura mencionada.

Já é conhecida e debatida a limitação ao exercício da liberdade de expressão. Assim, conforme lembrado por Celso Lafer, o Tribunal Federal Constitucional da Alemanha (*Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE*) já pacificou

¹⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo Líquido e as Novas Modalidades de Prática de Exceção no Século XXI*. Revista Themis, vol.18, nº1, p.197-223, Jan./Jul.2020, p.198.

¹⁶ FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso de; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *O Futuro da Exceção: A Tecnologia no Uso da Força no Direito Internacional*, p.69. In Luis Manuel da Fonseca Pires; Nathalia Penha Cardoso de França; Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (Coord.). *Obra coletiva Autoritarismo Líquido e Crise Constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2021.

no país a impossibilidade de suporte, pelo sistema jurídico, de informações inverídicas. Neste sentido:¹⁷

A proteção da asserção dos fatos termina no ponto em que deixam de contribuir com qualquer coisa para a formação da opinião que é o que pressupõe o Direito Constitucional. **Deste ponto de vista, informação incorreta não é interesse merecedor de proteção. A Corte Constitucional...tem consistentemente afirmado que a asserção de fato conhecido ou provado como incorreto não está coberto pela proteção da liberdade de opinião.** (Grifamos)

As *fake news*, sob suas características atuais, tal como acima descrevemos, devem ser encaradas como grave ameaça ao sistema eleitoral e, evidentemente, à própria democracia. A Justiça Eleitoral, que por competência constitucional tem por missão a organização, supervisão e preservação do processo eleitoral hígido e transparente, vem desenvolvendo novos instrumentos para efetivação de seus deveres institucionais, como se verá, por exemplo, com a edição da Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022.

3 A RESOLUÇÃO TSE Nº 23.714, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022

A importância da Resolução TSE nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, repousa sobre seu significado enquanto relevante e significativo movimento do sistema eleitoral brasileiro em direção à compreensão mais adequada acerca dos novos cenários que se avizinham, bem como sobre os desafios que se impõem. Referida norma deve ser bem compreendida em seus fundamentos constitucionais e seu escopo para que não se impute à Justiça Eleitoral poderes demasiados que, na realidade, revelam-se proporcionais diante das consequências nefastas impostas pela prática das *fake news*.

A *web* constitui a principal via de associação de grupos extremistas, especialmente da extrema-direita populista. Ações como a arregimentação de novos membros pela *deepweb* e a propagação das *fake news* e do discurso de ódio, inclusive com sua intensificação ao longo das campanhas eleitorais, compõem seu cardápio operacional, considerada por alguns países como a principal e atual ameaça à segurança, ao regime democrático e aos direitos humanos fundamentais, em suas distintas facetas.¹⁸

¹⁷ LAFER, Celso. *A Internacionalização dos Direitos Humanos*, p.118. Barueri/SP: Manole, 2005. Decisão 90.241 – Caso *Auschwitzlüge*.

¹⁸ Deutsche Welle (DW). *Governo alemão: Extrema direita é maior ameaça à segurança*. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/extrema-direita-%C3%A9-principal-amea%C3%A7a-%C3%A0-seguran%C3%A7a-na-alemanha-afirma-governo/a-54111163>. Acesso em 21 Nov 2022.

O Brasil não se vê imune ao crescimento das redes e organizações de ódio, como se verifica por pesquisas recentemente divulgadas e que demonstram o surgimento de novas células neonazistas no país, bem como sua distribuição em células por todas as regiões do Brasil.

Conforme explica Adriana Dias:¹⁹

Os índices são estarrecedores. Entre 2019 e 2021, houve um aumento de 258% no número de pessoas que passaram a integrar grupos neonazistas. São cerca de 10 mil novos militantes nos 52 grupos organizados em 530 células e que estão distribuídos nas cinco regiões do Brasil.

Diante do fenômeno, que não é recente, mas que encontra suas raízes já, ao menos, desde o advento da rede mundial de computadores, quando os primeiros *blogs* e *sites* passavam a ser utilizados por grupos radicalizados²⁰ que viriam, já entre 2019 e 2022, intensificar seus ataques às instituições, especialmente ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), passa a ser extremamente necessária a compreensão de que a evolução tecnológica rumo à inteligência artificial e ao predomínio dos algoritmos durante a tomada de decisões, inaugurou novo cenário marcado pelo estabelecimento de vias digitais antes não consideradas e nas quais movimentações conspiratórias marcadamente disfuncionais do ponto de vista cognitivo, porém não menos perigosas para o regime democrático, foram consolidadas.

A propagação de *fake news*, atualmente, torna ineficaz a busca e tentativa de bloquear referidos conteúdos, por sua URL, vale dizer, por seu “endereço”, uma vez que, disparado, novos “endereços” são automaticamente criados a cada compartilhamento. Some-se a tal aspecto, a necessidade de provocação da Justiça Eleitoral para que medidas passassem a ser adotadas.

Ora, para uma *fake news*, especialmente durante o curso de campanhas eleitorais, cada hora significa a crescente impossibilidade de bloqueá-la ou,

¹⁹ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Crescimento de neonazistas no País é um dos desafios das eleições 2022. Disponível em <https://jornal.usp.br/radio-usp/crescimento-de-neonazistas-no-pais-e-um-dos-desafios-das-eleicoes-2022/>. Acesso em 21 Nov 2022.

²⁰ Já no ano de 2009 mencionávamos a pesquisa da Professora Adriana Dias (UNICAMP), em conferencia internacional realizada pela *Inter-American Bar Association*, que constatava a existência de vinte mil páginas neonazistas no Brasil, naquele distante ano. Ver PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *O Protocolo Adicional de Estrasburgo à Convenção Sobre Crimes Cibernéticos da União Européia sua Adoção nas Américas*, p. 7. Disponível em <https://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/o%20protocolo%20adic%20de%20estrasburgo%20a%20conv%20sobre%20crimes%20ciber%20da%20uni%20europeia%20e%20sua%20adoc%20nas%20americas.pdf>. Acesso em 21 Nov 2022.

menos ainda, de evitar seus efeitos deletérios e que comprometem a própria integridade e confiabilidade do sistema eleitoral.

Assim, diante da avassaladora onda de *fake news* propagadas após a realização do primeiro turno das eleições gerais no Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022.

Cabe esclarecer, de antemão, que as Resoluções do TSE são fontes do direito eleitoral. Portanto, instrumento normativo necessário para a perfeita regulamentação das especificidades do sistema e dos certames eleitorais, função que lhe é imputada pela Constituição da República de 1988.

Cabe recordarmos o disposto pelo artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965),²¹ além da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), em seu artigo 105²². Também a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), estabelece em seu artigo 61 que o TSE expedirá instruções para a fiel execução desta lei.²³ Ressalte-se, ainda, que a competência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para a expedição de resoluções é exclusiva e realizada apenas por seu Colegiado. Cuida-se de função regulamentar do TSE e que, ao detalhar e operacionalizar as leis eleitorais, interpretando-as, dá cumprimento à Constituição da República de 1988 ao disciplinar importantes aspectos do Direito Eleitoral, bem como dos processos eleitorais.

À evidência que as Resoluções não devem extrapolar sua função regulamentar, como substituir a função legislativa, o que seria inconstitucional. Seu escopo é esclarecer dúvidas e orientar os protagonistas do Direito Eleitoral. Neste sentido o artigo 105 da Lei das Eleições, acima mencionada, ao dispor que a resolução a ser expedida pelo TSE deverá atender ao caráter

²¹ CÓDIGO ELEITORAL (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Artigo 23, IX: *Compete privativamente ao TSE expedir as instruções que julgar convenientes à execução do referido Código Eleitoral*. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso 21 Nov 2022.

²² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Artigo 105: *Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.* (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 21 Nov 2022.

²³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em 21 Nov. 2022.

regulamentar e não pode restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em lei.

Sob tal visão é que entendemos o cabimento da Resolução nº 23.714/2022, uma vez que o cenário político vigente demandou da Justiça Eleitoral a conexão necessária com as novas linguagens da tecnologia que submetem a democracia aos perigos que lhe são próprios diante de uma nova sociedade digital que parece cada vez mais dissociar a inteligência da consciência, como afirmou Yuval Noah Harari.²⁴ A proteção conferida pela mencionada Resolução ao processo eleitoral guarda relação com a tutela da própria ordem constitucional, fundamentada que é no princípio da soberania popular, no voto direto, secreto, universal e periódico, bem como nos direitos e garantias individuais e sociais (artigos 1º, parágrafo único e 60, §4º, II e IV, todos da Constituição Federal de 1988). Cuidamos, neste ponto, de cláusulas pétreas caras ao regime democrático brasileiro, às suas instituições e a toda a sociedade.

Conforme já afirmamos:²⁵

A Resolução nº 23.714/2022 tem por escopo conferir maior rapidez no enfrentamento das *fake news* difundidas durante as campanhas eleitorais, uma vez que a demora, em termos de horas, torna impossível a restauração da integridade do processo eleitoral e da igualdade de armas entre os candidatos. Por tal razão, a resolução sob comento veda a divulgação ou o compartilhamento de fatos inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral e autoriza o TSE a determinar às plataformas digitais a remoção imediata (em até duas horas) do conteúdo, sob pena de multa de R\$ 100 mil a R\$ 150 mil por hora de descumprimento. Estabelece também que, após decisão colegiada que determine a retirada de conteúdo de desinformação, a Presidência do TSE poderá estender essa decisão a conteúdos idênticos republicados.

Atacada como inconstitucional perante o Supremo Tribunal Federal, a Resolução nº 23.714/2022 foi considerada constitucional, sob os seguintes argumentos:

O TSE atuou dentro de sua competência constitucional, nos limites de sua missão institucional e de seu poder de polícia;

²⁴ O filósofo e historiador israelense afirmou: *Humanos correm o risco de perder seu valor porque a inteligência está se desacoplando da consciência.* HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus – Uma Breve História do Amanhã*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p.313.

²⁵ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Fake news, terrorismo digital e a Justiça Eleitoral*. JOTA. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fake-news-terrorismo-digital-e-a-justica-eleitoral-27102022>. Acesso em 21 Nov 2022.

O TSE deve ter sua competência assegurada para o enfrentamento do complexo problema representado pelas *fake news*;

A resolução atacada como inconstitucional não impõe restrição a nenhum meio de comunicação ou a linha editorial da mídia impressa e eletrônica;

A resolução está direcionada apenas a conteúdos que, em razão de sua falsidade patente, do descontrole e da circulação massiva, atingem gravemente o processo eleitoral;

E, finalmente, o controle judicial previsto na resolução é exercido posteriormente ao evento, sendo sua aplicação restrita ao período eleitoral, não se podendo aventar a hipótese de "censura".

Caminhou bem a Suprema Corte, especialmente em período político de flagrantes ataques à democracia e ao Poder Judiciário por grupos extremistas e cidadãos desavisados que se deixaram conduzir pela desinformação, autêntico instrumento de terrorismo digital, nos dias atuais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia vem sendo alvo do populismo radical de extrema-direita, aliado a dada corrente antiglobalista e que têm na propagação instantânea da desinformação, do discurso de ódio e do negacionismo, estratégias complexas e financiadas, com relevante poder de sedução sobre parcelas das populações que, atualmente, limitam sua capacidade crítica e de avaliação a fontes superficiais e não confiáveis difundidas pelas mídias sociais.

A responsabilidade das empresas de tecnologia é debate que deve ser ampliado e aperfeiçoado, uma vez que a contemporânea visão da responsabilidade social corporativa das referidas companhias com a democracia e com os Direitos Humanos constitui pauta inafastável e irrefreável.

Se referidas companhias lucram com seus serviços e produtos, devem assumir o risco que suas atividades impõem ao seu negócio e a toda a sociedade.

A Justiça Eleitoral, a seu turno, não pode adiar o necessário aperfeiçoamento de seus instrumentos e controle, de modo a fortalecer seu poder de polícia eleitoral, no âmbito dos limites constitucionais.

Como escreveu Carlos Eduardo Cauduro Padin:²⁶

²⁶ PADIN, Carlos Eduardo Cauduro. *Voto é Memória: A Imagem da Democracia Brasileira em São Paulo*. José D'Amico Bauab (Org.). São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019, p.6.

É inegável... que a democracia no Brasil tem enfrentado momentos de resiliência e a Justiça Eleitoral tem se colocado como foro ativo na discussão de seu aperfeiçoamento, incluindo-se aí as reflexões sobre o impacto tecnológico que poderá ser mais benéfico ainda na execução do tipo de convivência político-social consagrado na Carta Magna de 1988.

É com tal pensamento, para além da constitucionalidade e legalidade, a nosso ver presentes nas recentes decisões da Justiça Eleitoral brasileira, que também vislumbramos sua legitimidade na defesa da democracia, dos direitos humanos e da cidadania participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Deutsche Welle (DW). Governo alemão: Extrema direita é maior ameaça à segurança. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/extrema-direita-%C3%A9-principal-amea%C3%A7a-%C3%A0-seguran%C3%A7a-na-alemanha-afirma-governo/a-54111163>. Acesso em 21 Nov 2022.

Elias e Simmel. In: WAIZBORT, Leopoldo (Org.). Dossiê Norbert Elias. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2001.

FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso de; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. O Futuro da Exceção: A Tecnologia no Uso da Força no Direito Internacional. In Luis Manuel da Fonseca Pires; Nathalia Penha Cardoso de França; Pedro Estavam Alves Pinto Serrano (Coord.). Obra coletiva Autoritarismo Líquido e Crise Constitucional. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2021.

GARDNER, Howard. Frames of mind: The Theory of Multiple Intelligences. Nova York: Basic Books, 2011.

GOMES, Juan Pablo Ferreira. O Paradoxo da (In)Tolerância em Karl Popper e os Limites-Fronteiras do Discurso de Ódio. Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Disponível em file:///C:/Users/Flavio/Downloads/8159-24039-1-PB.pdf. Acesso em 21 Nov 2022.

HARARI, Yuval Noah. Homo Deus – Uma Breve História do Amanhã. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

IBERDROLA. Quarta Revolução Industrial - Indústria 4.0: que tecnologias marcarão a Quarta Revolução Industrial? Disponível em: <https://www.iberdrola.com/inovacao/quarta-revolucao-industrial>. Acesso em 15.11.2022.

LAFER, Celso. A Internacionalização dos Direitos Humanos. Barueri/SP: Manole, 2005. Decisão 90.241 – Caso Auschwitzlüge.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios da Ciberdemocracia Diante do Fenômeno das Fake News: Regulação Estatal e Face dos Perigos da Desinformação, p.96. In Fake News – A Conexão Entre a Desinformação e o Direito, 3ª edição. Diogo Rais (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PADIN, Carlos Eduardo Cauduro. Voto é Memória: A Imagem da Democracia Brasileira em São Paulo. José D'Amico Bauab (Org.). São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. Resolução de 16 de fevereiro de 2017. Disposições de Direito Civil sobre Robótica. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_PT.html. Acesso em: 18.05.22.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Coleção Compliance. Coordenação de Irene Patrícia Diom Nohara e Luiz Eduardo de Almeida.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. Fake news, terrorismo digital e a Justiça Eleitoral. JOTA. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fake-news-terrorismo-digital-e-a-justica-eleitoral-27102022>. Acesso em 21 Nov 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em 21 Nov 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Artigo 105. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 21 Nov 2022.

PRETALAB; Thoughtworks #QUEMCOABR. Disponível em: < https://assets-global.website-files.com/5b05e2e1bfcfaa4f92e2ac3a/5d671881e1161a6d2b8eb78b_Pesquisa%20QuemCodaBR.pdf >. Acesso em 21.11.2022.

RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake News, Deepfakes e Eleições, p.33. In Fake News – A Conexão Entre a Desinformação e o Direito, 3ª edição. Diogo Rais (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Autoritarismo Líquido e as Novas Modalidades de Prática de Exceção no Século XXI. Revista Themis, vol.18, nº1, p.197-223, Jan./Jul.2020.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Abusos de poder econômico e político são causas de inelegibilidade por oito anos. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>. Acesso em 21 Nov 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Artigo 23, IX. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso 22 Nov 2022.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Crescimento de neonazistas no País é um dos desafios das eleições 2022. Disponível em <https://jornal.usp.br/radio-usp/crescimento-de-neonazistas-no-pais-e-um-dos-desafios-das-eleicoes-2022/>. Acesso em 21 Nov 2022.

A PARTICIPAÇÃO DO NEGRO NA POLÍTICA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

BLACK PARTICIPATION IN POLITICS: THE BRAZILIAN EXPERIENCE

Irapuã Santana do Nascimento da Silva ¹

Artigo recebido em 21/11/2022 e aprovado em 13/12/2022.

RESUMO

Foi dado início ao período eleitoral, quando a sociedade deve receber todas as informações necessárias para a escolha de seus representantes municipais, ou seja, prefeito, vice-prefeito e vereadores. Todo esse processo marca a chamada "festa da democracia", oportunidade em que o povo poderá eleger "livremente" – com o voto obrigatório – quem irá lutar pelo seu bem-estar pelos próximos 4 anos juntamente aos Poderes da República. Entretanto, o que se verifica é que, para 56% da população, há acesso a tão somente uma parte da festa, que consta na obrigação de votar. Quando falamos no direito de ser votado, a situação muda completamente e o sistema não permite que a corrida eleitoral ocorra de maneira justa e equânime. Diante do quadro exposto, não restou alternativa à comunidade negra, senão exigir também esse espaço no âmbito judicial. Para tanto, houve a provocação do Tribunal Superior Eleitoral e, posteriormente, do Supremo Tribunal Federal, a fim de que pessoas negras possam concorrer, em pé de igualdade com as demais, para os cargos públicos eleitorais. Estas breves linhas demonstrarão como ocorreu esse processo de empoderamento político.

Palavras-Chave: racismo, estrutural, política, consulta, eleitoral, TSE, STF

ABSTRACT

The electoral period began, when society should receive all the information necessary to choose its municipal representatives, that is, mayor, deputy mayor and councilors. This whole process marks the so-called "party of democracy", an opportunity in which the people will be able to choose "freely" – with compulsory voting – who will fight for their well-being for the next 4 years together with the Powers of the Republic. However, what can be seen is that, for 56% of the population, there is only access to part of the party, which is part of the obligation to vote. When we talk about the right to be voted, the situation changes completely and the system does not allow the electoral race to be promoted in a fair and equitable manner. In view of the above scenario, the black community has no alternative, but it also requires this space in the judicial sphere. To this end, there was a provocation by the Superior Electoral Court and, later, by the Federal Supreme Court, so that black people could compete, on an equal footing with others, for public electoral positions. These brief lines demonstrate how this process of political empowerment took place.

Keywords: racism, structural, political, consultation, electoral, TSE, STF

O ano de 2020 está marcado na história como o ano em que uma doença chamada coronavírus se espalhou pelo mundo. Desde a gripe espanhola não se vivia algo com essa magnitude. A única saída para as pessoas era ficar em casa o máximo possível e, caso alguém sáísse, era necessária a utilização de máscaras que pudessem cobrir o nariz e a boca, além de estar sempre munido do álcool gel, para higienizar as mãos várias vezes ao dia.

¹ Sócio do escritório BFBM – Barroso Fontelles, Barcellos, Mendonça Advogados, presidente da Comissão de Igualdade Racial da OAB/SP, doutor em Direito Processual pela UERJ, ex-assessor de Ministro no STF e no TSE, advogado voluntário da Educafro, colunista do jornal O Globo, procurador do Município de Mauá/SP.

Apesar do panorama exposto, uma outra doença fez a população do mundo todo enfrentar o medo da covid-19 e ir às ruas contra um inimigo comum: o racismo.

A trágica e chocante morte de George Floyd, em 25/5/20, deu início à denominada primavera negra. Pessoas do mundo todo foram às ruas protestar contra a violência policial e o racismo estrutural existente em seus respectivos países. Para se ter uma ideia, em 2019, enquanto a polícia norte-americana matou 253 negros, 4353 negros brasileiros foram mortos pelo braço armado do Estado.

Como um conceito aberto e em construção, entendo a sistemática do racismo como uma instituição que se espalha por todos (ou grande parte) dos nichos da sociedade contemporânea. O caráter genérico dessa figura se dá por sua presença concreta *em todas as partes* da sociedade, diferente do que se coloca normalmente como à margem, acredito que ele esteja potencialmente presente na maioria das vezes.

Dito isso, foi preciso aproveitar esse clima de enfrentamento a essa antiga doença para fazer com que novas oportunidades e soluções surjam. Uma das soluções é mudar o sistema por dentro, no lugar em que são formadas as decisões políticas, onde se direciona o foco para o qual se voltarão as cidades, a partir de 2021.

Entretanto, é preciso dar alguns passos atrás e verificar alguns acontecimentos recentes, no que diz respeito à inclusão de majorias minorizadas. O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral acenderam uma chama de esperança em toda comunidade negra do país quando julgaram a ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e a Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, ambas tratando dos incentivos à participação feminina na política.

A nossa Suprema Corte entendeu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, §3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Com base nesse posicionamento, o Tribunal Superior Eleitoral foi além, sob a perspectiva da efetivação do direito de participação na política, e estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV devem seguir a proporcionalidade contida no mesmo dispositivo.

Assim, sabendo que se trata de recursos públicos e que as Altas Cortes estavam sensíveis à causa da inserção dos segmentos minorizados politicamente, a Educafro – ONG que tem por finalidade o combate ao racismo estrutural no Brasil – elaborou uma Consulta Eleitoral com a finalidade de verificar a viabilidade de também ocorrer a inserção do negro na política, por meio de quatro questionamentos:

a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 060025218.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira?

b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, nos mesmos termos do que ocorreu com as mulheres?

c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

Para alegria da população negra brasileira, após três sessões de julgamento, com amplo debate e participação da sociedade civil, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu a existência do chamado racismo estrutural e apontou como legítima a pretensão da Consulente, e, com isso, o primeiro, terceiro e quarto quesitos foram respondidos de forma afirmativa, em parte, para que os partidos realizassem um investimento proporcional nas candidaturas negras.

Assim ficou consignada a ementa do voto do eminente ministro relator, ao qual aderiram outros cinco ministros, resultando no placar de 6x1:

DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE. [...] II. RACISMO, DESIGUALDADE RACIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 3. O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra. 4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. O Atlas da Violência de 2019 revelou que 75,5% de todas as pessoas assassinadas no Brasil eram negras. Esse dado é cruelmente ilustrado pelas mortes das crianças João Pedro Mattos, Ágatha Félix e Kauê Ribeiro dos Santos, que demonstram a importância do movimento social "Vidas negras importam". 5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de

2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. **Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas.** Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a interseccionalidade entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. **Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%). [...]**

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. **É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias subrepresentadas. Para além do aumento do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.** 8. **O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra.** No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material. V. CONCLUSÃO 14. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. 15. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos

públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Entretanto, para a surpresa de todos, por decisão de apertada maioria, no placar de 4x3, entendeu-se pela aplicabilidade da decisão a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução do Tribunal.

O referido entendimento foi justificado por haver uma suposta “inovação no campo normativo jurisprudencial que reclama a aplicação do princípio da anualidade”. Contudo, com a devida vênia, tal entendimento está em desacordo com o texto constitucional. Isso porque **o referido dispositivo refere-se à “lei que alterar o processo eleitoral”**. Trata-se, nesse caso, de lei em sentido amplo, ou seja, qualquer norma capaz de inovar no ordenamento jurídico. **Excluem-se daí os regulamentos, que são editados apenas para promover a fiel execução da lei e que não podem extrapolar os limites dela.**

Com efeito, não pode um regulamento criar algo no sistema de justiça. Em função disso, “[...] essa regra dirige-se ao Poder Legislativo porque apenas ao parlamento é dado inovar a ordem jurídica eleitoral².”

E, como consequência prática, verifica-se a **inaplicabilidade do princípio da anterioridade ao poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Logo, as resoluções daquele E. Tribunal, editadas para dar bom andamento às eleições, podem ser expedidas a menos de um ano do pleito eleitoral** (art. 105 da Lei nº 9.504/1997) (SILVA, 3)³.

Ressalta-se que a lei não foi alterada pelo julgamento da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, que determinou a distribuição de verbas proporcionais para as candidaturas negras. O que ocorreu foi uma mera adaptação de procedimentos já existentes no tocante às ações afirmativas em âmbito eleitoral.

Nesse sentido, ressalta-se que o E. Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 3741, consignou pela não aplicação do princípio da anterioridade quando não houver mudança no processo eleitoral.

Conforme narrado, o E. Tribunal Superior Eleitoral reconheceu de forma inequívoca que a sub-representatividade de pessoas negras na política em razão da disparidade de recursos financeiros para o financiamento de campanhas viola a nossa carta cidadã. Tal alegação é facilmente identificada a partir dos seguintes trechos de alguns votos proferidos durante o julgamento:

Ministro Luís Roberto Barroso:

² SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 223.

³ Disponível em: <http://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 28 ago. 2020.

O Brasil é um país racista. Somos uma sociedade racista. E cada um de nós reproduz o racismo em alguma medida – ainda que de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual. Não é confortável reconhecer esse fato, mas é preciso fazê-lo. Essa afirmação pode, inclusive, soar desagradável para alguns, mas, justamente por isso, é preciso pronunciá-la. A superação do racismo passa, necessariamente, pelo seu reconhecimento e pela mudança individual de postura de cada um de nós, brancos. Mas muito mais do que isso: é preciso perceber que o racismo também é reproduzido e perpetuado pelo modo de funcionamento das nossas instituições (políticas, econômicas e sociais) e assim criar políticas públicas voltadas para combatê-lo onde quer que ele se encontre.

(...)

A realidade delineada é inaceitável diante de um contexto constitucional em que a igualdade constitui um direito fundamental e integra o núcleo essencial da ideia de democracia.

(...)

Desse modo, uma perspectiva de “neutralidade racial”, ou *colorblindness*, que desconsidera as diferenças sociais entre negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta. O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desigualdade, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos.

Ministro Alexandre de Moraes

(...) Ressalto que não tenho dúvidas de que a sub-representação das pessoas negras nos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é derivada do racismo estrutural existente no Brasil, acaba sendo um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.

Em outras palavras, o histórico funcionamento do sistema político eleitoral brasileiro perpetua a desigualdade racial, pois, tradicionalmente, foi estruturado nas bases de uma sociedade ainda, e lamentavelmente, racista. O mesmo sempre ocorreu em relação à questão de gênero, cuja legislação vem avançando em busca de uma efetiva e concreta igualdade de oportunidades com a adoção de mecanismos de ações afirmativas.

Considerando o papel do Supremo Tribunal de Guardiã da Constituição e, conseqüentemente, garantidor dos direitos fundamentais previstos no texto

constitucional, há de se reconhecer a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte⁴.

Por esses motivos expostos, a comunidade negra novamente se engajou e foi até o STF, por meio de uma ADPF, para garantir que as regras de distribuição proporcional de verba eleitoral fossem aplicadas ainda para as eleições de 2020.

Para felicidade de mais de 56% da população, o ministro Ricardo Lewandowski proferiu decisão liminar determinando que:

1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero; 2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres; 3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE; 4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.

A figura da representatividade tem papel fundamental nas demandas da população brasileira e se torna ainda mais urgente quando se fala da parcela negra dos brasileiros.

⁴ STF, ADPF 347 DF, Relatos: Ministro Marco Aurélio, 2015.

Destarte, surge a oportunidade de contar com a doutrina da professora da Universidade da Califórnia, Hannah Pitkin, no seu livro obrigatório chamado "*The Concept of Representation*", onde busca analisar qual o papel do representante político em relação aos representados, classificando em quatro espécies: (i) representação formalística, (ii) representação descritiva, (iii) representação simbólica e (iv) representação substantiva.

A primeira espécie cuida da questão do ponto de vista da autorização e da responsabilização do representante, a partir das regras em vigência. Na representação descritiva, por outro lado, o representante não atua por seus representados, mas os substitui, havendo, dessa maneira, uma correspondência entre as características do representante e as do representado. Já o critério de avaliação em representação simbólica é se os representados creem no representante, sem critérios racionais de julgamento dos atos praticados no mandato. Por fim, a representação substantiva é entendida como "*agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles*"⁵.

Com tais premissas estabelecidas, é legítimo identificar que traçar um caminho do meio entre as vertentes desenhadas por Pitkin é plenamente desejável e, nessa esteira, vale destacar a reflexão de Teresa Sacchet, quando afirma que:

É exatamente porque interesses não são apenas representados, mas também definidos, disputados e articulados nas esferas políticas, que há necessidade de maior participação de membros de diferentes grupos sociais, os quais teriam mais habilidade para exercer tais funções a partir das perspectivas de seus grupos. Ainda que membros de grupos distintos possam representar interesses de membros de outros grupos, é mais difícil para as pessoas entenderem experiências e perspectivas que se originam de localizações sociais muito distintas.

[...]

A inclusão de membros de grupos sociais em processos político-decisórios tem um potencial para democratizar a definição da agenda pública, na medida em que suas experiências múltiplas contribuem para colocar novos assuntos em pauta, para uma leitura de questões políticas em geral a partir de diferentes ângulos, enquanto ao mesmo tempo podem fornecer soluções distintas, por vezes mais apropriadas, para essas questões.⁶

No plano histórico, há um relato muito rico do finado deputado Louis Stokes sobre o fenômeno ocorrido nos Estados Unidos com a eleição de nove deputados negros, em 1968:

A verdade de nossas eleições foi que muitos negros em toda a América, que se sentiam subrepresentados, agora sentiam que os

⁵ PITKIN, 1967, p. 209.

⁶ Representação Política, Representação de Grupos e Política de Cotas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04.pdf>.

nove membros negros da Câmara eram obrigados a representar bem durante seu mandato. Foi nesse contexto que cada um de nós percebeu o dever extra de, além de representar nossos distritos, assumir o fardo pesado de atuar como congressistas gerais para pessoas subrepresentadas em toda a América.⁷

Destarte, quando se afirma que inexistente interesse na participação política por parte da população, é preciso se perguntar a razão dessa ausência. Com os fatores apresentados acima, podemos ter uma boa noção de sua resposta.

Não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior.

Conseqüentemente, é preciso perguntar que espécie de democracia é possível construir, enquanto a sociedade não pode aproveitar inteiramente sua capacidade de representação, quando não há uma estrutura plenamente formulada a ponto de asfixiar possíveis lideranças que possam olhar pelo seu “povo”?

Como essa discrepância pode influenciar nas políticas públicas focadas em favor de parcela tão significativa da população, que forma a maioria nacional?

Daí a importância de se alargar o espectro de incentivos de participação eleitoral, prevendo a inclusão da comunidade negra, a fim de que seja possível reverter os índices apresentados no bojo da presente arguição, concretizando a vontade da Constituição e do legislador ao instituir o Estatuto da Igualdade Racial como diploma normativo de observância obrigatória nacional.

Assim, alguns reflexos dessa política pública puderam ser verificados no próprio ano de 2020 e também em 2022.

Houve uma resistência terrível dos partidos para cumprir as decisões, usando, entre outros, o argumento da falta de tempo para implementar a medida. Candidaturas negras, segundo denúncias anônimas, receberam apenas parte do dinheiro que lhes eram de direito na semana anterior ao pleito.

Apesar disso, com o debate posto na sociedade, as Câmaras de São Paulo e do Rio de Janeiro dobraram o número de pessoas pretas nos cargos de vereança.

Passados dois anos, os dirigentes partidários — de esquerda, centro e direita — seguem excluindo a população negra dos espaços de poder, descumprindo ordem judicial expressa.

Com pouco mais de duas semanas para a votação do primeiro turno de 2022, a maioria dos partidos políticos ainda não atingiu os percentuais mínimos de

⁷ FENNO, R. F. 2003. *Going Home: Black Representatives and Their Constituents*. Chicago: University of Chicago Press.

transferência do Fundo Eleitoral para as candidaturas de mulheres e negros, conforme determina a legislação. Levantamento feito pelo portal G1 com dados da prestação de contas parcial dos candidatos enviada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até 15/11/2022 mostra que aqueles que se identificam como negros receberam até agora 36% dos recursos do fundo, bem abaixo da proporção de 50,4% dessas candidaturas.

O Pros é o partido que apresenta a maior diferença nos repasses: a sigla destinou 80% menos verbas aos candidatos negros em relação aos brancos.

Em seguida, os que apresentaram maiores diferenças foram o MDB (77% de diferença), de Simone Tebet, o PSDB (76%), o PT (70%), do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o PTB (69%). O PL, partido do presidente Jair Bolsonaro, repassou 38% menos aos candidatos negros da legenda do que para os brancos.

É sintomático e revoltante que, mesmo após seguir as regras do jogo, por dentro das instituições democraticamente estabelecidas, as 120,4 milhões de pessoas negras tenham uma barreira intransponível para escolher o destino que queremos para o país.

Entretanto, a força do povo empurra as instituições e, nas Eleições 2022, o número de candidatos negros, 14.712, superou o de brancos, o que representa 50,27% do total de inscrições (29.262). Em 2018, quando também houve eleição geral, as candidaturas negras foram 46,4% do total.

Em 2022, foram eleitos em primeiro turno 525 candidatos autodeclarados pretos ou pardos, o que representa um aumento de 10,8% em relação a 2018 e de 12,89% sobre o número de 2014.

A partir de 2023, a Câmara dos Deputados terá 135 congressistas negros, número 9% maior ao registrado em 2018. Embora ocupem um quarto das cadeiras na Câmara, a representação ainda está muito aquém da proporção verificada na população, que tem 56,1% de pretos e pardos.

É verdade que ainda há muito que se falar sobre melhorias dos instrumentos de aferição da autodeclaração dos candidatos, mas é extremamente positivo saber que a população negra vem batalhando para ser ouvida sem deixar que as instituições sigam inertes frente aos abusos e silenciamentos historicamente cometidos.

O povo negro não pode se esquecer disso nas próximas eleições, quando o caminho que se apresenta é de união para que não fiquemos mais quatro anos ignorados, barrados e desamparados pela classe política.

BIBLIOGRAFIA

FENNO, R. F. 2003. *Going Home: Black Representatives and Their Constituents*. Chicago: University of Chicago Press.

PITKIN, Hannah. 1967, p. 209.

SACCHET, Teresa. Representação Política, Representação De Grupos E Política De Cotas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04.pdf>

SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 223.

SILVA, Rodrigo Moreira da. Princípio da Anualidade Eleitoral. Disponível em: <http://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>.

Supremo Tribunal Federal, ADPF 347 DF, Relator: Ministro Marco Aurélio, 2015.

DISPARIDADE REPRESENTATIVA ENTRE AS UNIDADES FEDERADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DA ELEIÇÃO DE 2022

REPRESENTATIVE DISPARITY BETWEEN THE FEDERAL UNITS IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES CHAMBER OF DEPUTIES: AN ANALYSIS OF THE 2022 ELECTION

Alessandro Fernandes¹
Rodrigo Stumpf González²

Artigo recebido em 21/10/2022 e aprovado em 29/11/2022.

RESUMO

O presente estudo pretendeu, partindo dos dados eleitorais referentes à votação para Deputado Federal na eleição de 2022, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, analisar a disparidade representativa entre as unidades federadas na Câmara dos Deputados, identificando os casos de super-representação e sub-representação dos entes federados. Preliminarmente a este estudo debatemos sobre o modelo de Federação adotado pelo Brasil e de que formas as Constituições Brasileiras trataram da distribuição dos assentos na Câmara Baixa por critério de divisão geográfica, realizando um resgate histórico desta distorção eleitoral. Com base no cálculo de um quociente eleitoral nacional, realizamos uma distribuição equitativa das vagas, de forma proporcional aos votos válidos por Estados e Distrito Federal, respeitando o limite de 513 Deputados Federais vigentes, conforme regulado por meio de legislação complementar. Entretanto, a redistribuição proposta não é aplicável em função da necessidade de atender os regramentos constantes do parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição Federal vigente.

Palavras-chave: quociente eleitoral, representação popular, deputado federal, eleições.

ABSTRACT

The study intended, based on electoral data related to voting for Congressman in the 2022 election, made available by the Superior Electoral Court, to analyze the representative disparity between the federal units in the House of Representatives, identifying cases of over-representation and under-representation of the federal entities. Preliminary to this study we debated on the Federation model adopted by the Brazil and how the Brazilian Constitutions dealt with the distribution of seats in the Lower House by criterion of geographic division, performing a historical rescue of this electoral distortion. Based on the calculation of a national electoral quotient we perform a fair distribution of vacancies, proportionally to the valid votes by States and the Federal District, respecting the limit of 513 Federal Deputies in force, as regulated by complementary legislation. However, the proposed redistribution is not applicable due to the need to meet the rules contained in the paragraph 1 of article 45 of the current Federal Constitution.

Keywords electoral quotient, popular representation, congressman, elections.

¹ Mestre em Gestão e Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1 INTRODUÇÃO

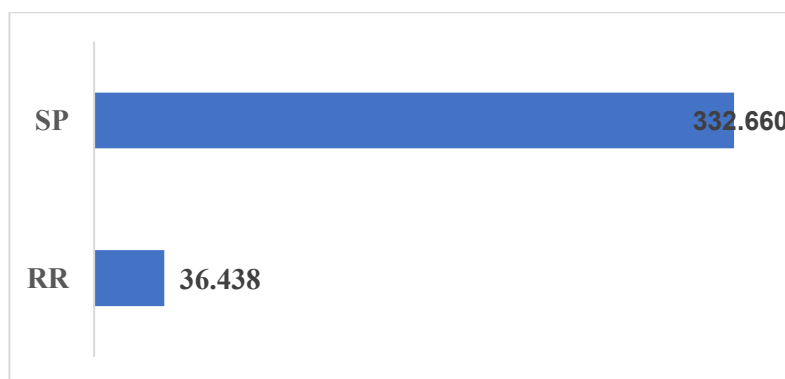
Nas últimas eleições houve uma grande polêmica, levantando-se suspeitas infundadas sobre o funcionamento do sistema de apuração, que mais uma vez demonstrou-se correto e seguro. No entanto, ainda que todos os votos colocados nas urnas tenham sido contabilizados, o resultado cria uma distorção na representação que em geral é ignorada pela população e pelos meios de comunicação, criando uma situação de disparidade entre as unidades federadas. Este resultado afeta a regra democrática básica de um voto com o mesmo peso para cada cidadão (LIJPHART, 2012), conforme consta expressamente no caput do artigo 14 da Constituição Federal vigente ao estabelecer que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”. Este problema não é novo, tendo sido agravado durante o período autoritário, com distorção mantida na redemocratização, ainda que diversas soluções tenham sido propostas (TAVARES, 1995, 1998)

Sobre essa disparidade, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, foi didático em sua manifestação:

Nossa cópia imperfeita do federalismo presidencial norte-americano negligenciou um detalhe, one man, one vote, e em vez de um voto para cada pessoa fabricou-se uma salada proporcional em que um rondoniano vale três gaúchos e Roraima vale dez São Paulos, e todas as minorias estão representadas. Só falta a maioria. Vejam se não é assim hoje na Câmara dos Deputados: a maior bancada tem um quinto das cadeiras. Lá estão representadas 20 minorias e nenhuma maioria, a cooptação vira lei, vale tudo e o governante do dia só precisa separar o joio do trigo. Geralmente escolhe o joio (PINHEIRO, 2005, p.25).

Para melhor ilustrarmos essa disparidade, convém compararmos, no gráfico abaixo, o quociente eleitoral necessário para a eleição de um Deputado Federal no Estado de Roraima e no Estado de São Paulo, ficando evidente a desproporção entre o grau de representatividade dessas unidades da Federação:

Gráfico 1: Quociente Eleitoral Comparado



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Essa distorção fica ainda mais grave quando se percebe que dentro do sistema bicameral brasileiro, a Câmara dos Deputados dispõe-se a representar a população das unidades federadas, em contraposição ao Senado Federal, onde os Estados e o Distrito Federal convivem em pé de igualdade, com representação igualitária para todos os entes. Essa não-proporcionalidade de uma determinada circunscrição eleitoral e seu número de representantes na Câmara dos Deputados do eleitorado foi classificada pelo professor Jairo Nicolau (1997) como uma das principais patologias dos sistemas representativos das democracias contemporâneas.

Para que o voto de um eleitor paulista seja equivalente ao de um eleitor de Roraima seria necessário que a representação do Estado do São Paulo fosse ampliada dos atuais 70 Deputados Federais para 109 deputados, enquanto o Estado do Roraima elegeria apenas 1 Deputado Federal em vez das atuais 8 cadeiras que atualmente ocupa na Câmara dos Deputados.

Esta equiparação porém não é possível frente a redação do artigo 45, §1º da Constituição Federal estabelecer um piso de 8 Deputados Federais e um teto de 70 Deputados para cada das unidades que compõem nossa Federação:

Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º (...).

Esse dispositivo constitucional cria desigualdades gritantes, fazendo com que o quociente eleitoral necessário para eleger um deputado federal no estado do Amapá (52.877 votos) seja muito semelhante à votação exigida para eleição de um vereador em 2020 no município do Rio de Janeiro (51.633 votos).

Para analisarmos essas disparidades, inicialmente faremos uma rápida incursão pelo conceito e histórico da federação e, logo após, analisaremos a forma como as constituições federais trataram a distribuição de assentos na câmara baixa do parlamento.

Por fim, aprofundaremos o estudo sobre a diferença de representação entre as unidades federadas, explicitando as necessidades eleitorais para eleição de deputados federais em cada estado (e Distrito Federal) de nossa federação.

O presente trabalho, em função de seus objetivos, conduziu-se como uma pesquisa de campo, com abordagem exploratória e de natureza qualitativa, utilizando como instrumento de coleta de dados os relatórios disponibilizados pelo

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referente aos resultados das eleições parlamentares de 2022.

2 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE O SISTEMA FEDERADO BRASILEIRO

Pode-se afirmar que o conceito de Federação nasceu em 1787, através de um pacto entre as 13 colônias americanas para sustentar os oito anos da Guerra Revolucionária contra o exército do então poderoso Império Britânico.

George Washington, investido somente do título de Comandante-em-Chefe do Exército do Congresso Continental, necessitava da autorização do chefe de cada uma das colônias para até mesmo adentrar em seu território, quanto mais para encaminhar as necessidades de alimentos, alojamentos e até mesmo alistamento das tropas. Frente a tamanha dificuldade foi natural o surgimento de uma organização política com poderes para tributar e de instituir um exército permanente, e que, apesar de manter o monopólio do poder coercitivo, possibilitava a manutenção de relativa autonomia de suas unidades (TAVARES; ROJO, 1998).

Na consagrada definição de Federação, DICEY (2010) divide-a em três linhas centrais:

- a. Distribuição dos diferentes poderes constitucionais entre corpos governamentais diferentes;
- b. Supremacia de uma carta constitucional escrita, rígida e precisa, que somente pode ser alterada de acordo com um requisito qualificado;
- c. Controle pelas cortes judiciais da constitucionalidade da legislação, dos poderes executivos e legislativos e até mesmo de conceitos específicos do texto constitucional que porventura viole seus princípios base.

Além desses requisitos, poderíamos, sem prejuízo ao brilhante conceito, incluir um quarto elemento, que seja:

- d. Autonomia dos estados-membro, no sentido de auto-organizar-se constitucionalmente e constituir governo próprio e capacidade de participar efetiva e eficazmente das decisões da União que a afetam e às quais se obriga, bem como uma autonomia para legislar exclusiva e independente em pelo menos uma matéria, dela não cabendo qualquer interferência ou alteração pelo poder central.

Ao contrário da Federação Norte-americana, a gênese da Federação Brasileira foi uma resposta ao clamor popular e um reflexo das insurgências revolucionárias locais que se multiplicaram durante o período imperial, exigindo o direito de participar de modo efetivo do governo central e direito de auto-organização constitucional, rompendo com a centralização política do Império (RABAT, 2022).

3 MODELOS CONSTITUCIONAIS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Se a Constituição Imperial era silente sobre a distribuição por unidades federativas dos assentos na Câmara dos Deputados, todas as constituições do período republicano trataram expressamente do presente tema, estipulando cinco pontos em comum:

- a. O número mínimo de representantes dos estados;
- b. número de representantes dos territórios;
- c. número máximo de representantes dos estados;
- d. número máximo de representantes na Câmara;
- e. estabelecimento de um número de habitantes (ou eleitores) em milhares para que os estados obtenham uma cadeira na Câmara.

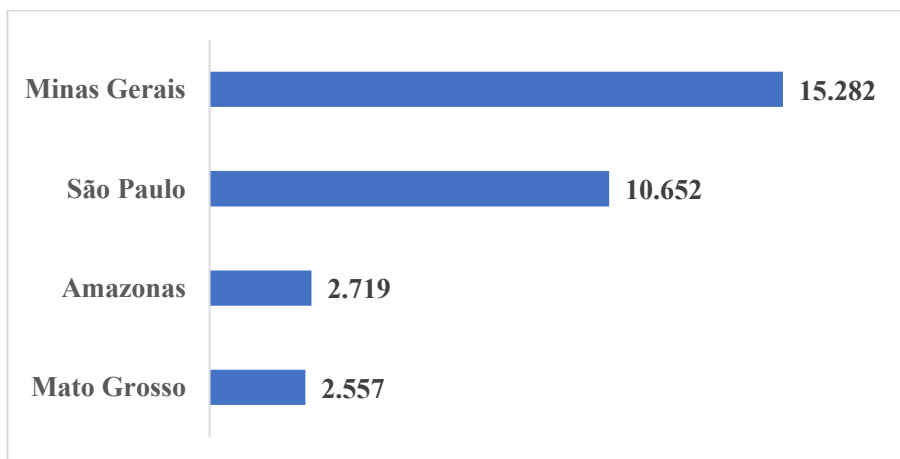
A Constituição Federal de 1891 foi a carta que, ao menos em tese, garantia uma distribuição mais equilibrada dos assentos parlamentares, não sub-representando nenhuma unidade, apesar de, por estabelecer em seu artigo 28 um piso de quatro deputados por Estado, vislumbrar a possibilidade de super-representação (HORTA, 1989), conforme percebemos pelo trecho abaixo colacionado:

Art. 28 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria..

§ 1º O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda de um por setenta mil habitantes, não devendo este número ser inferior a quatro por estado.

Entretanto, analisando os dados disponíveis da eleição de 1912, quando foram eleitos um terço dos senadores e a totalidade dos deputados federais já se percebia uma distorção, como fica claro no gráfico abaixo:

Gráfico 2: Quociente Eleitoral Comparado: Eleição 1912



Fonte: SOARES, 1973

A Carta de 1934, redigida sob forte influência da Constituição Alemã de Weimar (FAORO, 1985), estabelecia em seus vários parágrafos do artigo 23, as regras de distribuição das vagas nas Câmara dos Deputados, sem determinar um piso ou teto para qualquer das unidades federadas. Entretanto, o já citado artigo constitucional continha uma *sui generis* distribuição de assentos entre categorias profissionais, que não se repetiu em nenhuma das Constituições que a sucederam (HORTA, 1989), conforme nota-se por sua leitura:

Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

§ 2º - O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará com a necessária antecedência e de acordo com os últimos cálculos oficiais da população, o número de Deputados do povo que devem ser eleitos em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

§ 4º - O total dos Deputados das três primeiras categorias será no mínimo de seis sétimos da representação profissional, distribuídos igualmente entre elas, dividindo-se cada uma em círculos correspondentes ao número de Deputados que lhe caiba, dividido por dois, a fim de garantir a representação igual de empregados e de empregadores. O número de círculos da quarta categoria corresponderá ao dos seus Deputados.

§ 5º - Excetuada a quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados.

§ 6º - Os grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto por graus sucessivos.

§ 7º - Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País.

§ 8º - Ninguém poderá exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional.

§ 9º - Nas eleições realizadas em tais associações não votarão os estrangeiros.

Em 1937 foi outorgada uma nova Constituição, instituindo assim a Ditadura Vargas. Em função da semelhança dessa carta com a autoritária Constituição da Polônia, esse texto passou a história como a Polaca (ABREU; ROSENFELD, 2019). Seu artigo 48 fixou pela primeira vez um piso (3 deputados) e um teto (10 deputados), criando uma super-representação das regiões Norte e Nordeste, que tinha, em média, estados menos populosos que as demais unidades federativas, conforme percebe-se pela citação abaixo.

Art. 48. O número de Deputados por Estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez nem inferior a três por Estado.

Com a redemocratização do país após a Segunda Guerra Mundial e a consequente queda do Getúlio Vargas, restaram sem utilidade suas estruturas normativas, deixando aberto o caminho para uma nova Assembleia Nacional Constituinte (FAORO, 1985). A distribuição dos assentos na Câmara do Deputados, sob a égide da Constituição Federal de 1946, era regulada em seu artigo 58 e favorecia as unidades federadas com menor número de eleitores, uma vez que até o vigésimo parlamentar era necessária a inscrição de 150.000 eleitores, e para cada deputado excedente necessitava-se de 250.000 eleitores. Além do mais esta super-representação era fortalecida pela existência de um piso de 7 deputados aplicados aos estados e ao Distrito Federal.

Art 58 - O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.

§ 1º - Cada Território terá um Deputado, e será de sete Deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2º - Não poderá ser reduzida a representação já fixada.

Essa regra foi mantida na Constituição outorgada de 1967, majorando a regra de relação de eleitores por cadeira prevista na carta anterior, conforme abaixo colacionado.

Art 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º - Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º - O número de Deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco Deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.

§ 3º - A fixação do número de Deputados a que se refere o parágrafo anterior não poderá vigorar na mesma Legislatura ou na seguinte.

§ 4º - Será de sete o número mínimo de Deputados por Estado.

§ 5º - Cada Território terá um Deputado.

§ 6º - A representação de Deputados por Estado não poderá ter o seu número reduzido.

A emenda Constitucional n. 1 de 1969 reduziu para 3 o piso de deputados e apresentou uma regra que determinava um "x" de votos para cada assento, fazendo com que quanto maior o colégio eleitoral, maior a desproporção entre a representatividade deste no total da Câmara dos Deputados.

Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º Cada legislatura durará quatro anos.

§ 2º O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nêle inscritos, conforme os seguintes critérios:

a) até cem mil eleitores, três deputados;

b) de cem mil e um a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil;

c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e

d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.

§ 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por um deputado.

§ 4º O número de deputados não vigorará na legislatura em que fôr fixado.

Apesar desse regramento constitucional, o Pacote de Abril, editado em 13 de abril de 1977, alterou as regras eleitorais: as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados estavam sujeitas a um limite de 55 assentos (elevado em 1982 para 60 Deputados), e a um piso de 6 cadeiras.

Além do mais, outros dois pontos deturparam ainda mais a representação da Câmara dos Deputados (GASPARI, 2014):

a. O estado do Mato Grosso, reduto eleitoral da ARENA, foi dividido em dois, criando o estado do Mato Grosso do Sul, ampliando a representação dessa região de 8 para 16 deputados federais;

b. Foi alterado o artigo 39 da Constituição, de modo a determinar o número de cadeiras na Câmara dos Deputados não mais em função da proporção de eleitores registrados, mas sim considerando a população total.

Ao comentar os Anos de Chumbo, o ex-ministro Jarbas Passarinho, um dos próceres da Ditadura Militar, comentou sobre o Pacote de Abril:

[Geisel] Modificou a composição da Câmara, coisa que São Paulo se queixa até hoje, para dar mais peso aos chamados grotões, onde a ARENA ainda tinha forças (PASSARINHO, 2003, p. 46).

A Constituição Federal de 1988 manteve, no seu já citado artigo 45, a regra que estabelece o piso e o teto da divisão das cadeiras entre as unidades federadas, alterando seus patamares, e manteve a população do estado, e não o número de eleitores, como referência para a distribuição dos assentos legislativos, conforme detalhado na lição abaixo:

O federalismo é provavelmente a forma mais clássica e o exemplo por excelência de recurso ao princípio envolvido no modelo consociativo. Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que vem sendo apregoado com tanto furor, o qual desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos. Naturalmente, é possível observar que o Senado é o lugar previsto, em nossa aparelhagem institucional, para a aplicação do princípio consociativo, assegurando-se ali a representação dos estados como tal. Contudo, é discutível, em primeiro lugar, que disso decorra a possibilidade de se ignorar inteiramente aquele princípio no plano da Câmara dos Deputados (REIS, 2009, pp. 440-441).

A alternativa viável para o restabelecimento da equidade representativa aparentava ser a alteração do artigo anteriormente citado, conforme propunha a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 195/2000, que sugeria a seguinte redação e que teve seu texto rejeitado pelo Congresso Nacional :

Art. 45

§ 1º O número total de Deputados será estabelecido por lei complementar.

§ 2º A representação por Estados, por Território e pelo Distrito Federal, será estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, no ano anterior às eleições, destinando um lugar a cada unidade da Federação e os lugares restantes distribuídos proporcionalmente à população.

§ 3º (...).

4 QUOCIENTE ELEITORAL

No sistema proporcional vigente no Brasil, o primeiro passo para saber se um candidato chegará ao Parlamento é determinar o quociente eleitoral. Esse número é facilmente obtido pela divisão simples entre os votos válidos dados a

todos os candidatos e o número fixo de vagas em cada unidade, chegando à seguinte fórmula:

$$\text{Quociente Eleitoral} = \frac{\text{votos válidos}}{\text{Vagas}}$$

Logo após a definição do quociente eleitoral, deve se apurar o quociente partidário, que determinará quantas cadeiras cabem a cada partido ou federação. Divide-se o número de votos dados aos candidatos da legenda pelo quociente eleitoral apurado na primeira etapa. Desprezadas as frações da divisão, estarão eleitos todos os candidatos do partido ou federação quanto o quociente eleitoral indicar (KURSCHEIDT, 2020).

$$\text{Quociente Partidário} = \frac{\text{votos na legenda}}{\text{quociente eleitoral}}$$

A distribuição das sobras ocorre quando o total de vagas obtidas de forma direta for inferior à composição fixa da bancada. Dividem-se os votos de cada legenda pelo número de vagas já obtidas mais um, na chamada fórmula D'Hont de maiores médias (NICOLAU, 1995).

A média é comparada com a média das demais legendas e as maiores médias apuradas vão absorvendo as sobras sucessivamente, em um processo que, segundo lição de Paulo Tafner (1996) coloca o Brasil na condição de líder mundial de descarte de votos de minoria, ou seja, não aproveitado para eleição de representantes, criando situações como da Deputada Federal Rosa Neide (Federação PT/PCdoB/PV), que, na busca da reeleição, foi neste pleito a candidata mais votada do Mato Grosso, porém sua sigla não atingiu o piso de 80% do quociente, excluindo-a na divisão das vagas.

Com base nesses dados, podemos apurar qual seria o hipotético Quociente Eleitoral Nacional do pleito de 2022, totalizando o volume de votos válidos, e dividindo por 513 (número de assentos na Câmara dos Deputados).

$$\text{Quociente Eleitoral Nacional} = \frac{109.902.850^3}{513}$$

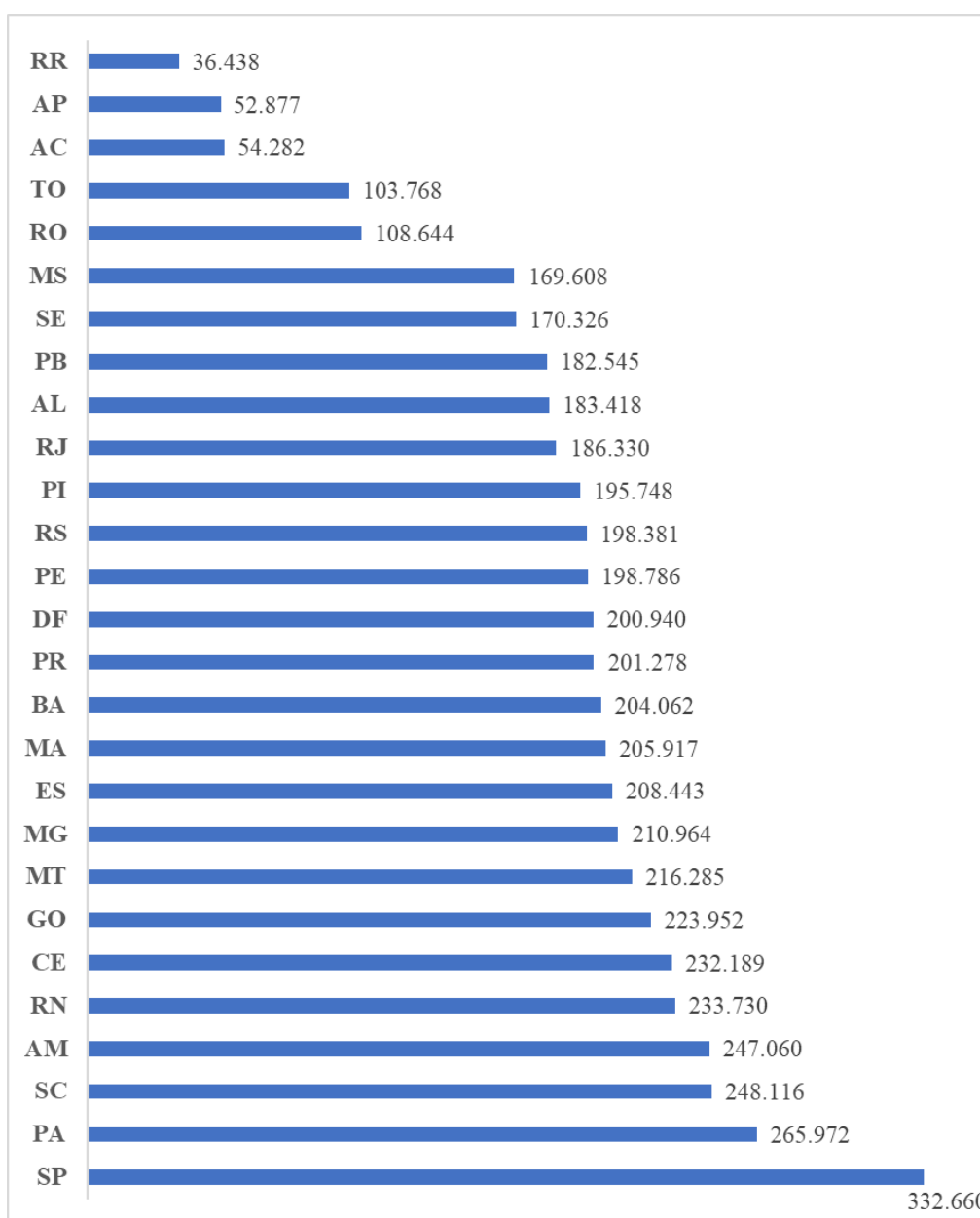
$$\text{Quociente Eleitoral Nacional} = 214.236 \text{ votos}$$

³ Para este cálculo exclui-se os votos no *status* "anulados *sub judice*" em 03 de outubro de 2022.

Assim, todas as unidades federadas que tiverem um quociente eleitoral superior ao hipotético quociente nacional, estão sub-representadas na Câmara dos Deputados, enquanto, ao contrário senso, as com quociente inferior estariam super-representadas.

Reforçando essa posição, pela análise do Gráfico 3, que segue logo abaixo, pode perceber-se que a totalidade da bancada de Roraima pode ser eleita por uma soma de votos (291.504) insuficiente para eleger um único deputado do estado de São Paulo. Note-se ainda que o quociente eleitoral somado dos estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins (247.365 votos) é inferior ao necessário para eleger-se um deputado no estado de Santa Catarina.

Gráfico 3: Quociente Eleitoral por Unidade da Federação

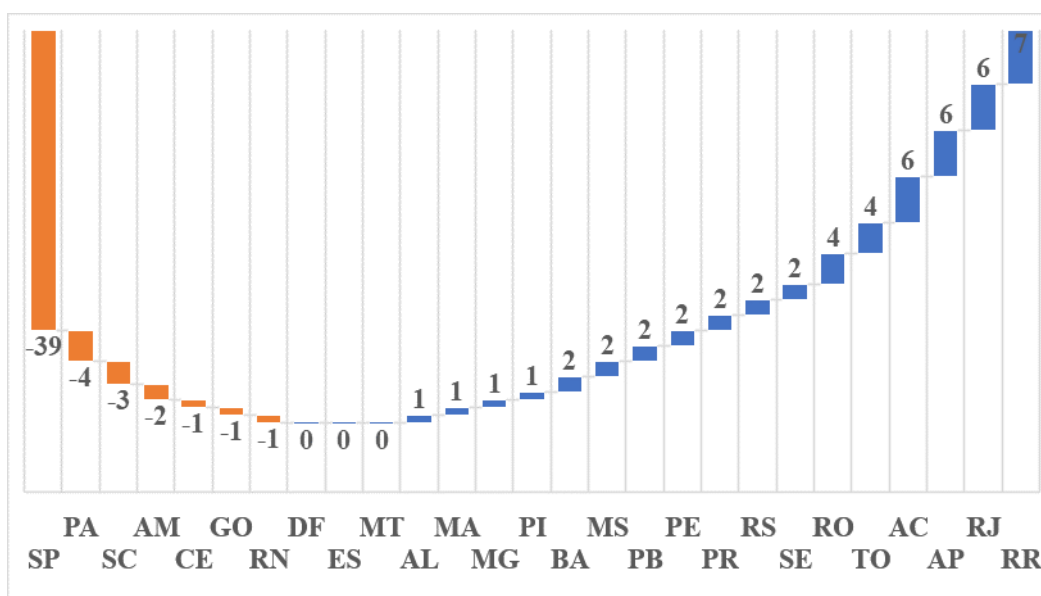


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

No primeiro caso encontram-se os estados de São Paulo, Pará, Santa Catarina, Amazonas, Rio Grande do Norte, Ceará, Goiás. As demais unidades encontram-se super-representadas, com exceção de Mato Grosso, Espírito Santo e Distrito Federal, que apresentam uma representação ajustada ao quociente eleitoral nacional.

Partindo do quociente eleitoral nacional podemos construir a tabela abaixo, estabelecendo uma redistribuição equalitária das vagas na Câmara dos Deputados, sem ampliar o número de assentos atuais, porém desconsiderando a regra que fixa o piso e o teto determinado pela Constituição Federal, demonstrando quantos assentos cada unidade federada deveria receber ou ceder.

Gráfico 4: Distorção de Assentos na Câmara dos Deputados por Unidade Federada



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Chama a atenção que essa disparidade já não respeita uma diferença centralizada em função das divisões regionais do Brasil, contrariando a lição de Scott MAINWARING que afirmava:

O sistema de representação no Brasil é provavelmente o mais desproporcional do mundo, devido à alocação desproporcional das cadeiras dos Estados na Câmara dos Deputados em benefício das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, e em prejuízo das regiões Sul e Sudeste (MAINWARING, 1997, p. 349).

Abaixo realizamos um comparativo entre as disparidades entre as unidades, utilizando os dados obtidos nas eleições de 2002 e 2022:

Tabela 1: Sub-representação e Super-representação das Unidade Federadas Comparativo com as Eleições de 2002 e 2022 com recorte por Região

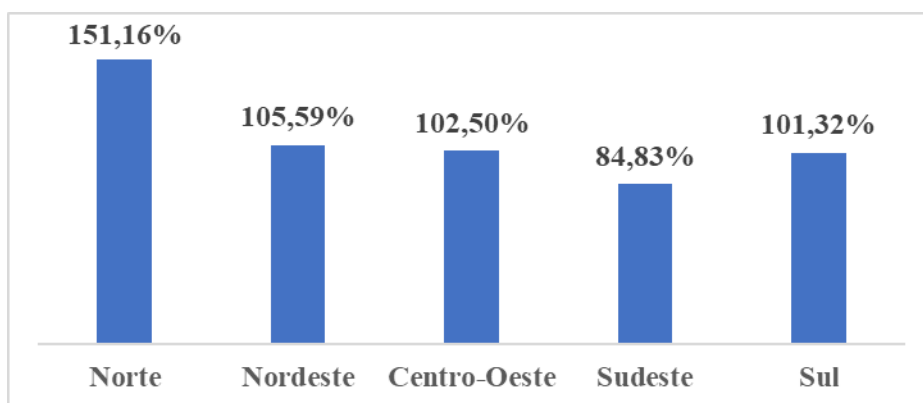
Unidade da Federação	Vagas de Cada Unidade	Vagas Excedentes 2002	Vagas Excedentes 2022
AC	8	+6	+6
AM	8	+1	-1
AP	8	+7	+6
PA	17	+1	-4
RO	8	+4	+4
RR	8	+7	+7
TO	8	+4	+4
NORTE	65	+30	+22
AL	9	+2	+1
BA	39	+4	+2
CE	22	+1	-2
MA	18	+4	+1
PB	12	+2	+2
PE	25	+3	+2
PI	10	+1	+1
RN	8	+1	-1
SE	8	+3	+2
NORDESTE		+21	+8
DF	8	+1	0
GO	17	+2	-1
MS	8	+2	+2
MT	8	+1	0
CENTRO-OESTE		+6	+1
ES	10	0	0
MG	53	-3	+1
RJ	46	-3	+6
SP	70	-45	-39
SUDESTE		-51	-32
PR	30	0	+2
RS	31	-4	+2
SC	16	-2	-3
SUL		-6	+1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Percebe-se uma diminuição da super-representação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e uma reversão do quadro da região Sul, onde em 2022 apresentaram uma sub-representação de 6 cadeiras e hoje está super-representado em um assento. Somente a região Sudeste continua sub-representada, mas mesmo assim em uma proporção menor quando comparado com os dados da eleição de 2002.

Pela leitura do gráfico abaixo, onde divide-se o número de assentos existentes por região territorial pelo número de vagas necessárias para extinguir a situação de disparidades, percebe-se que a sub-representação persiste somente na região Sudeste e o caso mais extremo de super-representação está localizado na região Norte.

Gráfico 5: Disparidade Representativa entre as Regiões do Brasil



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Os casos de sub-representação da região Sudeste decorrem principalmente da limitação constitucional de uma distribuição de vagas para o estado de São Paulo, que impede qualquer unidade federada ser representada por mais de 70 parlamentares na Câmara dos Deputados.

Apesar de o estado de São Paulo sempre apresentar um estado de sub-representação, com exceção da legislatura eleita em 1890, percebeu-se um acelerado aumento da sub-representação ao longo do regime militar, tendência que continuou no período democrático, atingindo seu ápice em 1990, quando houve a ampliação do teto para 70 cadeiras na Câmara dos Deputados pela Constituição de 1988. A partir da legislatura eleita em 1994 percebeu-se uma pequena diminuição em sua sub-representação, fato cristalizado na comparação entre a sub-representação das atuais eleições e as ocorridas 20 anos atrás (NICOLAU, 1997).

Além do mais, outros dois pontos deturparam ainda mais a representação da Câmara dos Deputados (GASPARI, 2014):

a. O processo de criação do estado de Tocantins, sem a diminuição do número de cadeiras do estado de que ele foi desmembrado (Goiás), fazendo com que este tivesse sua representação maximizada;

b. Além desse fato, a transformação dos então territórios federais de Roraima e Amapá em estados, acabou forçando a ampliação de sua representação de 4 para 8 assentos. Esse processo de elevação de status de território federal para estado da federação já havia ocorrido em 1962, com o Acre, e em 1981, com o então território de Rondônia.

Esses cinco novos estados são as unidades federadas que detém maior super-representação política na Câmara dos Deputados, totalizando um “excedente” de 27 cadeiras, valor superior aos 22 assentos que foram encontrados como super-representação da região Norte (SOARES; LOURENÇO, 2014).

Merece ainda atenção o fato de o estado de Santa Catarina possuir uma população superior aos estados de Maranhão e Goiás e mesmo assim ter uma representação inferior à desses estados. Situação repetida. Fato ainda encontrado na relação entre os estados de Amazonas, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, mais populosos que os estados de Piauí e Alagoas e igualmente sub-representado na comparação.

Essa disparidade não decorre de nenhuma limitação legal, pelo contrário, o parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição Federal estabelece que a representação deve ser fixada “proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições”.

O TSE tentou resolver essa desproporção com a Resolução 23.289/2013, porém essa foi considerada inconstitucional pelo STF no julgamento do ADI 5028/DF, uma vez que entende-se que essa fixação de assentos somente poderá ocorrer através de lei complementar.

Neste mesmo julgamento a maioria dos ministros expressou entendimento de que o artigo 4º, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece que seja assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, trata-se somente do mandato atual da promulgação da Constituição, não tratando dos mandatos subsequentes e, portanto, já teve sua eficácia exaurida, cabendo ao Congresso Nacional a edição de nova Lei Complementar, regularizando estas distorções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a disparidade representativa das unidades federadas na Câmara dos Deputados, propondo-se a calcular a extensão dessa distorção, identificando as unidades super-representadas e sub-representadas, explicitando as dificuldades eleitorais decorrentes das variações do quociente eleitoral.

Não se trata apenas de uma questão de cálculo eleitoral, mas de fundamento da legitimidade do sistema representativo brasileiro. Uma Câmara dos Deputados que não representa adequadamente a proporção de apoio do eleitorado aos diferentes partidos e candidatos, é um empecilho a mais para a consolidação da democracia. Cabe lembrar que quando verificamos o apoio da população brasileira às instituições públicas, o Legislativo é aquela que mantém os patamares mais baixos, longe dos Poderes Executivo e Legislativo e apenas semelhantes à avaliação dada aos partidos políticos (GONZÁLEZ, BAQUERO E GROHMANN, 2021)

Acreditamos que o presente trabalho enfrentou os objetivos propostos, demonstrando claramente o desvio de cada unidade federada da medida padrão, no caso um quociente eleitoral nacional, e apresentando uma representação proporcional pelos estados e Distrito Federal.

A solução para esta distorção dependeria de uma alteração da Constituição Federal, eliminando qualquer limitação de piso ou teto sobre a distribuição dos assentos na Câmara dos Deputados, nos termos da proposta contida na já citada PEC 195/2000. Porém a aprovação de uma proposta neste teor esbarra na necessidade de ser aprovada por parlamentares que se elegeram com a regra atual e que poderiam ser prejudicados com esta nova distribuição, uma vez que a representação das Unidades Federadas que teriam seus assentos diminuídos soma 329 Deputados Federais e 51 Senadores.

A construção de um estudo sobre o impacto da disparidade entre as unidades federadas na representatividade das assembleias legislativas estaduais e Distrital, uma vez que a quantidade de assentos dessas casas legislativas responde a uma regra vinculada a extensão da bancada do ente na Câmara dos Deputados, apresenta-se como objeto para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luciano Aronne de; ROSENFELD, Luis. Conservadorismo, Autoritarismo e Legitimação Política do Estado Novo: Notas Sobre os "Comentários a Constituição de 1937" de Pontes de Miranda. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 24, n. 3, p. 736-757, 2019.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 2010, 435 p. Kindle edition.

FAORO, Raymundo. *Constituintes e Constituições Brasileiras: Dois Séculos de Interrogações*. In. *O País que nós queremos: Constituinte - Roteiro do Futuro*. Rio de Janeiro: Salamandra, 2 ed., pp. 118-123, 1985.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. *Intrínseca*, 2014, 941 p. Kindle edition.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BAQUERO, Marcello; GROHMANN, Luis Gustavo Mello. Nova direita ou vinho velho em odres novos? A trajetória conservadora no Brasil do último século. *Revista Debates*, v. 15, n. 2, p. 9-44, 2021.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. *Revista de informação legislativa*, v. 26, n. 101, pp. 5-28, jan./mar. 1989.

- KURSCHEIDT, Henrique. Os Efeitos da Cláusula de Votação Nominal Mínima no Sistema Eleitoral Brasileiro. Florianópolis: Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, pp. 129-48, 2020.
- LIJPHART, Arend. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. New York: Oxford University Press, 2012.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. São Paulo: Estudos Eleitorais, v. 1 n. 2, pp.335-381, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. Lua Nova, n. 36, pp. 129-147, 1995.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Dados, v. 40, n. 3, pp. 441-464, 1997.
- PASSARINHO, Jarbas. Vi Muita Gente Lambendo a Bota de Milico. São Paulo: Revista Primeira Leitura, n. 11, pp. 42-51, jan. 2003.
- PINHEIRO, Ibsen. A mãe de todas as crises. Porto Alegre: Zero Hora, 16 jun. 2005, p. 25.
- RABAT, Márcio Nuno. A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002, 17 p.
- REIS, Fábio Wanderley. Estado liberal, projeto nacional, questão social. Rio de Janeiro: Mercado e Utopia, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp.418-444, 2009.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Desigualdades Eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Ciência Política, v. 7, n. 1, pp. 25-48, jan./mar. 1973.
- SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. Revista Brasileira de acidentes Sociais, v. 19, n. 56, pp. 113-127, out. 2004.
- TAFNER, Paulo. Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 450, 1996, 36 p.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil. Indicadores Econômicos FEE, v. 23, n. 3, p. 191-217, 1995.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Mercado Aberto, 1998.
- TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Enrique. Instituições Políticas Comparadas dos Países do MERCOSUL. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, 487 p.
-

ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A SOLIDARIEDADE E A RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

SOME NOTES ABOUT SOLIDARITY AND RESPONSABILITY OF POLITICAL PARTIES
IN BRAZILIAN ELECTORAL LAW

Marcelo Santiago de Pádua Andrade¹

Artigo recebido em 16/11/2022 e aprovado em 1º/12/2022.

RESUMO

Neste artigo, será analisada a disciplina legal da solidariedade no direito civil e no direito eleitoral, bem como os reflexos de alterações legislativas quanto ao princípio da solidariedade entre o partido e seus candidatos no que toca à propaganda eleitoral e também às condutas vedadas aos agentes públicos.

Palavras-chaves: direito eleitoral; solidariedade, responsabilidade partidos políticos, candidatos

ABSTRACT

In this article, the legal discipline of solidarity in civil law and electoral law will be analyzed, as well as the reflexes of legislative changes on the principle of solidarity between the party and its candidates in electoral advertising and also the conduct prohibited to public agents.

Keywords: electoral law, solidarity, responsibility political parties, candidates.

1 INTRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Encontra-se profundamente sedimentada na mente de todos os operadores do direito eleitoral a ideia da existência de uma solidariedade irrestrita entre os partidos políticos e seus candidatos para todos os tipos de ilícitos ou excessos ocorridos na propaganda eleitoral. Essa solidariedade encontra previsão legal no art. 241 e no art. 243, § 1º do Código Eleitoral de 1967 (Lei nº 4.737/1965), foi reforçada pelo art. 6º, § 5º da Lei nº 9.504/1997 e já foi erigida à condição de um verdadeiro princípio para a propaganda eleitoral (princípio da responsabilidade).

Uma breve consulta ao acervo de jurisprudência da Justiça Eleitoral retorna como resultado uma miríade de casos em que partidos e candidatos são penalizados por ilícitos praticados na propaganda por seus filiados, dispensando-

¹ Advogado militante na Área Eleitoral; Mestre em Processo Civil pela PUC/SP, membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP.

se uma investigação mais criteriosa sobre a individualização das condutas em razão da ideia da solidariedade.

Sucedem, todavia, que nos últimos anos ocorreram alterações importantes do Direito Eleitoral Brasileiro, tal como a inserção do art. 96, § 11 da Lei nº 9.504/97 (redação dada pela Lei nº 13.165/2015), que tem o potencial efeito de ao menos mitigar a solidariedade entre partido e candidatos.

É por isso que, neste breve estudo, buscaremos analisar a solidariedade à luz da legislação civil brasileira, projetar suas características para o cenário normativo do Direito Eleitoral Brasileiro e apontar, em que medida, ainda sobreviveria a solidariedade no Direito Eleitoral.

2 A DEFINIÇÃO DE SOLIDARIEDADE E SEUS CONTORNOS PELO CÓDIGO CIVIL DE 2002

As obrigações solidárias são todas aquelas que são compostas por uma multiplicidade de sujeitos, seja no polo ativo (solidariedade ativa), seja no polo passivo (solidariedade passiva), ou, ainda, em ambos os polos (solidariedade mista), se caracterizando pela unidade objetiva da prestação. Pode-se dizer, então, que existirá solidariedade quando, na mesma obrigação, existir pluralidade de credores (cada um com direito à dívida toda) ou pluralidade de devedores (cada qual obrigado a ela por inteiro).

O conceito legal de solidariedade é trazido pelo art. 264 do Código Civil de 2002, que prescreve que “há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda”. Essa definição da lei é adequada e produz razoável consenso em torno de si, sendo justamente isso que levou Caio Mario da Silva Pereira (2011, p. 79) a externar que “pode-se dizer que há solidariedade quando, na mesma obrigação, concorre pluralidade de credores, cada um com direito à dívida toda, ou pluralidade de devedores, cada um obrigado a ela por inteiro”.

Também é importante anotar que, na forma indicada pelo art. 265 do Código Civil Brasileiro, a solidariedade jamais se presume, devendo sempre ser decorrência de previsão legal expressa (solidariedade legal) ou de manifestação de vontade das partes (solidariedade convencional).

Pode-se apontar, como características da obrigação solidária, a pluralidade de sujeitos ativos (credores) ou passivos (devedores), já que sempre existirá mais de um sujeito no polo ativo ou passivo da relação obrigacional. Na solidariedade existirá também a multiplicidade de vínculos, sempre distintos ou independentes, que unem ou ligam o credor a cada um dos codevedores solidários e vice-versa.

Haverá, ainda, a unidade da prestação, vez que cada devedor responde pelo débito todo e cada credor poderá exigí-lo por inteiro; bem como ocorrerá a corresponsabilidade dos interessados, já que o adimplemento da obrigação efetuado por um dos devedores a extinguirá para todos os demais, muito embora

aquele sujeito que tenha realizado o pagamento conserve o direito de reaver dos outros a quota parte de cada qual.

Nos parece que tanto a pluralidade dos vínculos (distintos e independentes) como a unidade da prestação (os codevedores respondem por uma única dívida ou obrigação) são projeções da Teoria da Concepção Unitária do Vínculo, majoritária desde os tempos do Código Civil de 1916 e encampada pelo Código Civil de 2002. Assim, e simplificando o que foi dito, pode-se concluir que pela solidariedade passiva, tal como disciplinado pelas leis civis, todos os sujeitos passivos responderão por uma única obrigação, podendo ser a prestação exigida de todos ou de apenas um deles.

3 A SOLIDARIEDADE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO E O ART. 241 DO CÓDIGO ELEITORAL

Visitando todos os Códigos Eleitorais do Brasil (após a inauguração do período das codificações em 1932), o que se pode observar é que, inicialmente, a preocupação do Legislador sempre esteve focada nas questões mais estruturais da Justiça Eleitoral.

Pouco ou nada se dizia sobre propaganda eleitoral e, muito menos, sobre qualquer tipo de responsabilidade solidária entre candidatos e partidos por ilícitos porventura cometidos na propaganda eleitoral. Eram escassas as referências ao próprio direito de realizar propaganda eleitoral, não havendo detalhamentos de obrigações quanto à publicidade eleitoral.

Essa realidade mudou com o Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737), que foi o primeiro a trazer uma disciplina legal mais analítica e pormenorizada de todas as etapas do processo eleitoral, tratando da propaganda eleitoral na sua parte quinta, título II. Foi nesse contexto que se indicou, no art. 241 daquele diploma legal, que “toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados por seus candidatos e adeptos”. A responsabilidade solidária foi ainda reforçada pelo art. 243, § 1º, que disciplinou que os ataques ao patrimônio moral ocorridos em razão da propaganda eleitoral poderiam ensejar, além da persecução penal em razão das práticas de crimes eleitorais contra a honra (como o art. 323 a 326-A), a reparação no juízo cível, respondendo o ofensor e, solidariamente, o partido político desde que demonstrada sua responsabilidade por ação ou omissão.

A construção teórica em torno do art. 241 do Código Eleitoral atrelava-se nitidamente a um momento da Propaganda Eleitoral e das Eleições em que havia uma excessiva concentração dos meios e das possibilidades de propaganda nas mãos dos partidos políticos, o que fica especialmente claro pela locução contida na lei de que a propaganda seria realizada sob responsabilidade dos partidos e por eles paga. E, em razão disso, parecia uma solução jurídica adequada (e razoável) a inserção da previsão legal de responsabilidade solidária entre partidos e seus candidatos pelos excessos praticados na propaganda, o que teria a virtude

de evitar qualquer tentativa de se frustrar a efetividade e a aplicação da lei eleitoral por meio de imputações contrapostas de responsabilidade entre partido e candidato e criar um modelo de responsabilização em que se estimularia o partido a efetivamente adequar a propaganda eleitoral ao modelo legal vigente.

Joel José Cândido (2008, p. 154), ao tratar de princípios retores da propaganda eleitoral e focado no art. 241 do Código Eleitoral, fala em um princípio da responsabilidade, lembrando que “toda propaganda é de responsabilidade dos partidos e coligações, solidários com os candidatos e adeptos pelos abusos e excessos que cometem”.

O art. 241, parágrafo único do Código Eleitoral e o art. 6º, § 5º da Lei nº 9.504/97, inseridos pela Lei nº 12.891/2013, explicitaram que tal responsabilidade solidária recairia apenas sobre o partido e seus respectivos filiados, não alcançando os demais partidos integrantes de uma coligação, consolidando a ideia da solidariedade que sempre valeu ao longo de décadas. Qualquer consulta ao acervo de jurisprudência da Justiça Eleitoral retorna precedentes diversos em que se reconhece a solidariedade, podendo ser citado aqui, apenas à guisa de exemplo, o Acórdão TSE no REspe nº 15.776, Rel. Min. Maurício Correa, publicado no DJU de 19.03.1999, que asseverava que “(...) o artigo 241 do Código Eleitoral admite a responsabilidade solidariedade de partidos, em virtude da afixação ou veiculação de propaganda irregular”. Ainda como exemplo, cita-se o Acórdão TSE no REspe nº 21026, Rel. Min. Carlos Velloso, publicado no DJU de 29.08.2003, que anotava que “quanto à responsabilidade solidaria do agravante, nos termos do art. 241 do Código Eleitoral, toda propaganda é feita sob a responsabilidade dos partidos políticos, que respondem solidariamente pelos excessos cometidos por seus candidatos”.

Na visão do TSE exposta no Acórdão no Agravo de Instrumento nº 385447, Relator Ministro Arnaldo Versiani, publicado no DJe de 10.05.2011,

Nos termos do art. 241 do Código Eleitoral, os partidos políticos respondem solidariamente pelos excessos praticados por seus candidatos e adeptos no que tange à propaganda eleitoral, regra que objetiva assegurar o cumprimento da legislação eleitoral, obrigando as agremiações a fiscalizar seus candidatos e filiados.

4 A MUDANÇA OCORRIDA COM O ART. 96, § 11 DA LEI Nº 9.504/97

Contudo, a solidariedade incondicional entre os partidos e seus filiados pelos ilícitos ocorridos na propaganda acabou sendo impactada pelo art. 96, § 11 da Lei nº 9.504/97 (inserido pela Lei nº 13.165.2015), que passou a prescrever que “as sanções aplicadas a candidato em razão do descumprimento de disposições desta Lei não se estendem ao respectivo partido, mesmo na hipótese de esse ter se beneficiado da conduta, salvo quando comprovada a sua participação”.

Pela nova regra, e ao menos para os ilícitos que encontrassem previsão legal na Lei das Eleições, não existiria mais a solidariedade obrigacional entre o

partido e seu filiado, somente podendo existir a responsabilização do ente partidário se comprovada a sua participação na trama do ilícito.

A nova opção do legislador, em verdade, seria justificável e correta em razão da nova roupagem e configuração do direito eleitoral nos últimos tempos, não sendo mais correto (do ponto de vista lógico e jurídico) entender que toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga. Afinal de contas, os candidatos podem arrecadar recursos financeiros de forma autônoma para o financiamento de suas campanhas eleitorais e podem livremente realizar despesas eleitorais, inclusive para fins de propaganda, sem o concurso de seu partido político. E, não bastasse isso, as regras de propaganda eleitoral deixaram de ter um perfil quase programático ou de orientação e passaram a prever como consequência para os casos de descumprimento das normas primárias a incidência de pesadas sanções (inclusive de natureza patrimonial), deixando mais nítido que, em casos tais, está-se diante de manifestações do direito estatal sancionador.

Como já adiantado alhures, o Código Eleitoral Brasileiro de 1965 foi editado em período de exceção e de infeliz memória, quando não grassava a liberdade de expressão e o correlato direito à livre e irrestrita propaganda eleitoral. Apenas para ilustrar essa realidade, citamos aqui o extremo a que chegou o controle e a limitação sobre a Propaganda Eleitoral – a Lei nº 6.339/1976. Conhecida como Lei Falcão (em referência ao seu idealizador, o Ministro da Justiça Armando Falcão), essa lei foi editada durante o Governo Geisel (1974/1979) e visava implementar excessivas restrições à propaganda eleitoral transmitida por rádio e televisão, indicando que os candidatos de quaisquer partidos estavam proibidos de anunciar, nas suas publicidades eleitorais, outras informações que não fossem breves e sucintos dados sobre sua trajetória de vida e seu currículo, tendo sido vetado também a veiculação de jingles, discursos e imagens. A única exceção era a apresentação da foto do candidato, que poderia ser exibida na TV ao lado do nome, do partido e da leitura do breve currículo.

O Código Eleitoral de 1965 de fato concentrava todo o esforço e estratégia da propaganda eleitoral na esfera de responsabilidade dos partidos políticos e justamente por isso, Fávila Ribeiro (1996, p. 412), ao comentar o seu art. 241, destacou com propriedade que

é necessário convir que a propaganda pertence à responsabilidade exclusiva dos partidos políticos, não a podendo realizar dispersivamente, cada candidato de per si (...) Logo, toda e qualquer propaganda custeada ou gratuita deve estar filiada à responsabilidade de um partido político.

Mas os ares democráticos que sopraram especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988 passaram a repercutir no regramento da Propaganda Eleitoral e também do financiamento eleitoral. Com regras cada vez mais descentralizadas da figura do partido político, diversas modalidades de propaganda passaram a ser admitidas nas campanhas eleitorais e muitas delas

sem qualquer ingerência dos partidos políticos quanto ao seu conteúdo e à forma de sua divulgação. E, além disso, os candidatos passaram a assumir também protagonismo na arrecadação e gastos de suas campanhas eleitorais, deixando de fazer sentido a responsabilidade solidária nos moldes como indicado pelo art. 241 do Código Eleitoral.

A Constituição Federal de 1988, que prima pela defesa de direitos e garantias fundamentais, reconhece a importância do princípio da personalidade da pena (art. 5º, XLV da CF/88) e indica que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, sinalizando de forma muito clara e sonora que a responsabilidade deve ser sempre individual, considerando os limites da própria culpabilidade de cada agente envolvido no ilícito. E tais princípios e valores, a despeito de terem sido cultivados para impactar primeiramente o processo penal, não são irrelevantes para todos os demais casos em que se manifesta o *ius puniendi* estatal, de forma que toda e qualquer norma que tenha cariz de Direito Sancionador deverá gerar a responsabilização exclusiva do sujeito de direitos que haja violado o preceito sancionador.

Por ser isso algo essencial ao Estado Democrático de Direito, percebe-se que a construção da Lei nº 9.504/97 (a lei eleitoral perene concebida para regular todas as eleições brasileiras), no que toca às normas de cunho sancionador, sempre levou em conta a necessidade da comprovação não apenas da materialidade das infrações, mas também da responsabilidade ou, ao menos, do prévio conhecimento do beneficiário, tal como já ilustra de modo claro (e em caráter geral) a norma do art. 40-B daquela lei.

Exemplo dessa clara opção do legislador eleitoral está no art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/1997, que indica que a sanção por propaganda eleitoral antecipada somente incide para o responsável ou o beneficiário, quando demonstrado seu prévio conhecimento. A responsabilidade pelo ato ilícito também está indicada no art. 37, § 1º da Lei Eleitoral, quando trata da penalização por propaganda eleitoral irregular realizada em bem público.

Os arts. 57-B, § 5º; art. 57-C, § 2º, art. 57-D, § 2º, o art. 57-E, § 2º da Lei nº 9.504/97, ao trazerem preceitos sancionadores para ilícitos de propaganda eleitoral realizados no ambiente da internet, mais uma vez são expressos ao indicar que a sanção pecuniária deve ser aplicada ao responsável pelo ilícito e/ou ao seu beneficiário, desde que comprovado seu prévio conhecimento.

O Direito Eleitoral contemporâneo, dessa forma, não se compadece com qualquer hipótese de responsabilidade objetiva ou presunção de responsabilidade. A resposta estatal para os ilícitos, notadamente aqueles puníveis com severas sanções pecuniárias, sempre exige a demonstração da responsabilidade e a participação (ainda que por meio de uma omissão condescendente) na cadeia dos atos ilícitos. Essa realidade se impôs de tal maneira que levou o Tribunal Superior Eleitoral a editar a Súmula nº 17, que indicava que “não é admissível a presunção de que o candidato, por ser beneficiário da propaganda eleitoral irregular, tenha prévio conhecimento de sua veiculação”.

A referida Súmula teve vida relativamente curta e acabou cancelada; todavia, isso não quer dizer, em hipótese alguma, que tenha passado a Justiça Eleitoral a admitir a responsabilidade presumida. O cancelamento da Súmula apenas sinalizou que, excepcionalmente, seria possível a imposição da sanção pecuniária por ilícitos na propaganda se as peculiaridades do caso concreto indicassem que o candidato não poderia desconhecer a ilegalidade que lhe gerou ganhos eleitorais.

Mas a despeito de tudo isso, continuava vigente o art. 241 do Código Eleitoral, o que levou, ao longo de todo esse período, a reiterados casos de reconhecimento de responsabilidade solidária entre partido e seus candidatos pelos ilícitos realizados na propaganda, ainda que não existisse qualquer fato ou ato importantes para a consecução do ilícito que tivessem sido decorrência de ato de responsabilidade da agremiação partidária. E como a solidariedade exige acordo de vontades ou lei que a preveja, o art. 241 do Código Eleitoral continuou a ser invocado como fundamento legal para a inserção dos partidos políticos no polo passivo de demandas eleitorais e o reconhecimento de sua responsabilidade solidária frente a atos praticados exclusivamente por seus filiados.

Para se corrigir essa disfuncionalidade, sobreveio então, em 2015, o art. 96, § 11 da Lei nº 9.504/97 que passou a indicar de forma especialmente clara que as sanções aplicadas aos candidatos por descumprimento da referida lei não se estendem aos partidos políticos (mesmo que tenham a condição de beneficiários da conduta), exceto se comprovada a sua participação nos fatos, vale dizer, a sua corresponsabilidade. É por isso que Rodrigo López Zílio (2018, p. 402) indica que o art. 96, § 11 da Lei das Eleições

[...] reduziu sensivelmente o princípio da responsabilidade solidária, na medida em que os partidos somente poderão ser sancionados quando demonstrada sua participação (direta ou indireta) no evento danoso. [...] De qualquer sorte, houve a derrogação tácita do art. 241 do CE, naquilo que se refere ao princípio da responsabilidade solidária.

O TRE/RS seguiu o mesmo norte quando analisou a matéria no Acórdão no Recurso Eleitoral nº 0600023-59.2020.6.21.0079, Relator Silvio Ronaldo Santos de Moraes, publicado em sessão de 21.10.2020. Foi dito naquele precedente que

Evidentemente, o dispositivo em comento não representa uma responsabilização universal e objetiva da agremiação, devendo ser compreendido em conjunto com o art. 96, § 11, da Lei n. 9.504/97, cuja redação estabelece que "as sanções aplicadas a candidato em razão do descumprimento de disposições desta Lei não se estendem ao respectivo partido, mesmo na hipótese de esse ter se beneficiado da conduta, salvo quando comprovada a sua participação.

Assim, a ideia de responsabilidade solidária de partidos políticos e seus candidatos, que muito se avizinhava de uma hipótese de responsabilidade objetiva, deixou de existir para a grande maioria dos ilícitos decorrentes de desrespeito à Lei nº 9.504/97, passando a ser necessário, para que se cogite da

responsabilização de partidos políticos, que seja demonstrada a sua participação na trama do ilícito. Significa dizer, portanto, que o partido deverá ter contribuído, eficaz e efetivamente, para que o resultado ilícito tenha sido produzido. Sem esse envolvimento na orquestração dos atos considerados irregulares, não se pode mais imputar ao partido político qualquer tipo de sanção que seja decorrente de ato de seu filiado.

Na lição de Marcílio Nunes Medeiros (2017, p. 1.170), a responsabilização do partido "reclamaria o uso da estrutura partidária voltada à prática ilegal, com atuação concertada dos dirigentes partidários, o que esvaziaria uma série de regras impositivas da responsabilidade dos partidos políticos, sobretudo em matéria de propaganda eleitoral".

5 O ART. 96, § 11 DA LEI Nº 9.504/97 E O ART. 73, § 8º DO MESMO DIPLOMA LEGAL: A EXISTÊNCIA DE REGRA ESPECÍFICA PARA OS CASOS DE CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

O art. 96, § 11 da Lei nº 9.504/97, portanto, indica que para os ilícitos em geral ocorridos na propaganda eleitoral (como propaganda antecipada, propaganda irregular em geral, e ilícitos ocorridos no ambiente da internet), a solidariedade entre o partido e o filiado prevista no art. 241 do Código Eleitoral cede seu espaço, passando a ser exigida a comprovação da efetiva participação do ente partidário na orquestração dos fatos ilícitos.

Todavia, essa norma geral não incidirá em casos para os quais existam normas especiais, tal como ocorre com as condutas vedadas aos agentes públicos.

De fato, para as condutas vedadas aos agentes públicos, incide o art. 73, § 8º da Lei das Eleições, que prevê a possibilidade de aplicação de multa aos partidos políticos pela simples condição de beneficiários daquelas condutas. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2021, p. 248) destaca sobre o ponto que

A multa alcançará partidos, coligações e candidatos que se beneficiarem da conduta, além dos agentes políticos que a praticaram. Para os partidos e coligações, é caso de responsabilização por atos de terceiros, o mesmo que ocorre em relação ao candidato que, beneficiado por ilícitudes, tem seu registro ou diploma cassados. A lei presume o benefício ao partido, que é indissociável do benefício haurido pelo candidato que por ele (ou pela coligação) concorreu.

Estabelecido o conflito aparente de normas, resta verificar o campo de incidência de cada uma delas, bem como analisar qual mecanismo de solução de antinomia jurídica que deve ser aplicado à hipótese discutida. Existe consenso de que há três regras fundamentais para a solução de antinomias jurídicas, a saber: (a) o critério cronológico; (b) o critério hierárquico e o (c) critério da especificidade.

Grosso modo, o critério cronológico indica que a norma mais recente deverá ser a aplicada (*lex posterior derogat priori*). O critério hierárquico, por sua vez, indica que a norma superior prevalece sobre a norma inferior (*lex superior derogat inferior*). Já o critério da especificidade indica que a lei especial prevalece sobre a lei geral (*lex specialis derogat legi generali*). E é esse último critério que deve ser invocada para resolver a questão aqui debatida.

Francisco Assis de Toledo (2000, p. 51) já se afirmou que

Se entre duas ou mais normas legais existe uma relação de especialidade, isto é, de gênero para espécie, a regra é a de que a norma especial afasta a incidência da norma legal. Considera-se especial (*lex specialis*) a norma que contém todos os elementos da geral (*lex generalis*) e mais um elemento especializador.

No caso, existem duas regras jurídicas previstas na Lei das Eleições que, aparentemente, conflitam ao dispor sobre os requisitos para o reconhecimento da responsabilidade de partidos políticos perante atos de terceiros. O art. 96, § 11 daquele diploma legal prescreve que a indicação da conduta praticada pelo partido é *condictio sine qua non* para a sua responsabilização por qualquer tipo de ilícito previsto na Lei das Eleições; ao passo que o art. 73, § 8º da Lei nº 9.504/97 anota a possibilidade de imposição de sanção aos partidos políticos em razão da condição de beneficiário de condutas vedadas aos agentes públicos.

Para essa antinomia, a solução adequada é o reconhecimento de *lex specialis derogat legi generali*, podendo ser lembrada a cátedra de Norberto Bobbio (1996, p. 96), que assevera que "(...) lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte de sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória)".

E essa é a posição dos Tribunais Eleitorais. Deveras, o Tribunal Superior Eleitoral, no Acórdão no Recurso Especial Eleitoral nº 297-27.2016.6.19.0028, da relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Filho, publicado no DJe de 14.12.2017, contemplou esse entendimento ao indicar que

Nesse contexto, verifica-se que a norma prevista no art. 73, § 8º, da Lei nº 9.504/97, que estende aos partidos, coligações e candidatos beneficiários das condutas ilícitas as sanções do § 4º do aludido preceito, tem caráter específico, por estar relacionada com as hipóteses de condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, caso dos autos. A seu turno, o art. 96, § 11, da citada lei é direcionado a condutas de ordem geral. Segundo o critério da especialidade, diante da aparente antinomia normativa, as normas especiais devem prevalecer sobre os regramentos de natureza geral.

Assim, existindo norma específica para o regime de responsabilização para as condutas vedadas aos agentes públicas, não incide para aqueles casos a norma do art. 96, § 11 da Lei nº 9.504/97.

CONCLUSÕES

Na atual quadra do Direito Eleitoral Brasileiro, é correto dizer que não existe mais, de forma absoluta, a ideia de solidariedade entre partidos e candidatos pelos excessos ocorridos na propaganda eleitoral e na campanha. Essa solidariedade se justificava no momento em que o partido político praticamente monopolizava os meios de propaganda eleitoral e de financiamento de campanha. Todavia, com a evolução dos tempos e o advento (e aperfeiçoamento) da Lei nº 9.504/97, a propaganda passou a ser protagonizada também pelos candidatos que, por suas estratégias e pelas decisões de suas campanhas, decidiam onde e como fazer a propaganda eleitoral.

Ao mesmo tempo em que as decisões sobre propaganda eram cada vez mais deslocadas das figuras dos partidos para as figuras dos candidatos, houve também a inserção de preceitos sancionadores que endereçavam (pesadas) sanções pecuniárias aos responsáveis pelos ilícitos. Era natural, também em respeito ao princípio da personalidade da pena (ou da individualização da pena), que essas respostas estatais (que eram manifestação do *ius puniendi* estatal) fossem direcionadas a quem, efetivamente, era responsável pelas práticas que afrontavam a legislação eleitoral.

Daí o advento do art. 96, § 11 da Lei das Eleições que, rompendo com a ideia de uma verdadeira responsabilidade objetiva de partidos políticos pelos ilícitos praticados por seus filiados (efeito que era ao final extraído da aplicação do art. 241 do Código Eleitoral), passou a exigir a demonstração da responsabilidade subjetiva dos partidos políticos pelos ilícitos para a incidência das sanções previstas na Lei nº 9.504/97.

Esse efeito mitigador do art. 241 do Código Eleitoral, contudo, não se aplica para as condutas vedadas aos agentes públicos porque, a despeito de se tratar de modalidade de ilícito prevista na Lei nº 9.504/97, haveria lei especial que indicaria a possibilidade de aplicação de sanção aos partidos políticos em razão da simples condição de beneficiário de uma conduta vedada. A penalização do partido, portanto, exigiria apenas a sua inserção no polo passivo da demanda (para participar da relação jurídica de direito processual e fazer parte do título executivo judicial que será gerado com o julgamento de procedência) e a demonstração do benefício com a prática da conduta vedada por um de seus filiados.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 7ª Ed., Brasília: Editora UnB, 1996.

CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 13ª Ed. Bauru: Edipro, 2008.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Ações Eleitorais contra o Registro, o Diploma e o Mandato: Aspectos Materiais e Processuais. São Paulo: Publique Edições, 2021

ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A SOLIDARIEDADE E A RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

MEDEIROS, Marcílio, Nunes. Legislação Eleitoral Comentada e Anotada. Salvador: Editora JusPodivm, 2017

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Teoria Geral das Obrigações. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. (Instituições de Direito Civil, vol. 2)

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. 4ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1996

TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios Básicos de Direito Penal. 5ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2000

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 6ª Ed. Porto Alegre. Verbo Jurídico, 2018.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA IDOSA: UM DIREITO HUMANO

THE POLITICAL PARTICIPATION OF THE ELDERLY PERSON: A HUMAN RIGHT

Maria Emiliana Carvalho Herrmann¹

Artigo recebido em 25/10/2022 e aprovado em 29/11/2022.

RESUMO

Com o aumento da população idosa no Brasil e, conseqüentemente, do percentual de eleitores com mais de 60 anos, a participação política da pessoa idosa revelou-se tema de suma importância para a democracia nacional. Não obstante a mudança do perfil do eleitorado brasileiro, a discriminação etária, comum nas relações de trabalho, familiares e institucionais, também se faz presente no âmbito político. A partir do conceito de que todo indivíduo adulto é plenamente capaz para tomar decisões quanto aos rumos da sociedade em que vive, o presente artigo discute a facultatividade do voto garantido às pessoas com 70 anos ou mais, contraposto às normas e aos princípios de direitos humanos, hoje amplamente dispostos na recente Convenção Interamericana sobre a proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Idosa.

Palavras-chave: velhice, voto facultativo, etarismo, direitos humanos.

ABSTRACT

With the increase in the elderly population in Brazil and, consequently, in the percentage of voters over 60 years of age, the political participation of the elderly has become a topic of great importance for national democracy. Despite the change in the profile of the Brazilian electorate, age discrimination, common in work, family and institutional relationships, is also present in the political sphere. Based on the concept that every adult individual is fully capable of making decisions regarding the direction of the society in which they live, this article discusses the optionality of the guaranteed vote for people aged 70 or over, as opposed to the norms and principles of human rights, which are now widely set out in the recent Inter-American Convention on the Protection of the Human Rights of the Elderly.

Keywords: old age, optional vote, ageism, human rights.

1 INTRODUÇÃO

A construção de um arcabouço jurídico para a proteção dos direitos da pessoa idosa no Brasil coincide com o crescente envelhecimento da população, fenômeno que, ao longo das últimas décadas, tem desafiado o país na concretização do pacto social de inclusão e enfrentamento da desigualdade.

Internamente, desde a previsão do rol de direitos sociais na Política Nacional do Idoso de 1994, passando pelo reconhecimento do envelhecimento como direito humano fundamental na Constituição de 1988 e até o estabelecimento do sistema de garantias e proteção do Estatuto da Pessoa Idosa em 2003, o grupo

¹ Mestre e doutoranda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP). Advogada e mediadora de conflitos. Professora convidada em diversos cursos na área da saúde, gerontologia e geriatria. Desde 2020 é servidora pública na Assessoria Parlamentar da Defensoria Pública-Geral de São Paulo.

etário que mais cresce no país é também, e paradoxalmente, um dos que mais enfrenta situações de discriminação.

No campo do exercício dos direitos políticos, braço da autonomia do indivíduo, veremos que, não obstante a existência de normas garantidoras da participação da pessoa idosa nos rumos da vida pública, a realização desse direito ainda esbarra em preconceitos há muito enraizados na nossa cultura.

2 AUTONOMIA, VOTO FACULTATIVO E DISCRIMINAÇÃO ETÁRIA

O estabelecimento de ações positivas e medidas de proteção direcionadas a determinado grupo vulnerável impõe, necessariamente, a correta definição de seus destinatários. Embora a opção por conceituar pessoa idosa tenha sido essencialmente o critério etário, as diversas velhices e o aumento da longevidade obrigaram o legislador pátrio a fixar, dentro de uma mesma categoria, parâmetros cronológicos diversos. Assim, se pessoa idosa é aquela com 60 anos ou mais, conforme disposto no artigo 1º do estatuto, também o é, para o gozo de determinados direitos, a de 65, de 70 ou 80 anos de idade.²

Para os fins desta breve análise, é importante compreender que a decisão de estabelecer parâmetros etários para a particularização de determinado grupo da população tem como objetivo a ampliação da proteção e não a exclusão ou a restrição no exercício de direitos.

Pois bem. Na Constituição Federal, um dos marcos definidores da pessoa idosa está previsto no artigo 14, §1º, inciso II, letra 'b', segundo o qual indivíduos com mais de 70 anos estão dispensados de votar. No capítulo destinado aos direitos políticos, o texto constitucional, ao mesmo tempo em que chancela o direito à igualdade no exercício da soberania popular (o voto tem valor igual para todos), diferencia determinadas pessoas que, por suas características, têm a faculdade – e não o dever – de votar.

O critério cronológico justifica, hoje, duas das três exceções ao voto obrigatório: dos adolescentes entre 16 e 18 anos e da pessoa com mais de 70 anos de idade. No caso dos jovens, a exceção parece fazer sentido se pensarmos que, pela regra das incapacidades³, aqueles que se encontram nesta faixa etária não estão livres para exercerem, sem algum auxílio, todos os atos da vida civil. A capacidade, ainda limitada pela tenra idade, fundamenta a liberação do cumprimento do dever cívico.

² A Constituição Federal de 1988, por exemplo, adota o marco dos 65 anos para garantir à pessoa idosa a gratuidade dos transportes coletivos urbanos (artigo 230, §2º). No Estatuto da Pessoa Idosa (artigo 1º, § 2º), ao indivíduo de 80 anos ou mais é garantido prioridade de atenção em relação aos demais idosos.

³ O Código Civil prevê taxativamente nos artigos 3º e 4º as hipóteses de incapacidade.

No que diz respeito à pessoa de 70 anos ou mais, entretanto, a mesma lógica não se sustenta. Idade avançada não é sinônimo de incapacidade e isso se justifica a partir de toda uma estrutura jurídica pautada, sobretudo, na principiologia dos direitos humanos.

De início, não bastasse a ausência na legislação civil de qualquer menção à idade avançada como fator de restrição à autonomia do indivíduo, o Estatuto da Pessoa Idosa garante expressamente o direito ao exercício pleno da liberdade, compreendida a expressão de opinião e a participação na vida política⁴.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a recente Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos da Pessoa Idosa, em vigor no sistema regional desde janeiro de 2017, inovou ao incorporar em seu texto um capítulo inteiro destinado à garantia dos direitos políticos da pessoa idosa. O tratado parte da premissa segundo a qual a pessoa idosa não perde sua autonomia nem independência para gerir a própria vida apenas porque atingiu uma determinada idade⁵.

De fato, o reconhecimento de que na velhice a pessoa deve seguir desfrutando de uma vida plena, independente e autônoma, com saúde, segurança, integração e **participação ativa** nas esferas econômica, social, cultural e **política** de suas sociedades é o ponto de partida para assegurar o pleno gozo e exercício, em condições de igualdade, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais do idoso, inclusive dos direitos políticos⁶.

Garantir à pessoa idosa o direito de participar da vida social, cultural e política em igualdade de condições com os demais impõe ao Estado a obrigação de adotar políticas de enfrentamento à discriminação etária, sob pena de fazer letra morta da lei.

Ora, quando a Convenção dispõe que a pessoa idosa tem direito a (i) votar livremente e ser eleito, (ii) expressar sua vontade como eleitor, (iii) ter assegurado o voto secreto e, ao mesmo tempo, a prestação de assistência de alguém de sua escolha na hora do voto, (iv) exigir que as instalações e materiais eleitorais sejam

⁴ Artigo 10, § 1º, inciso VI da lei nº 10.741/03.

⁵ A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos da Pessoa Idosa foi aprovada no âmbito da OEA em 2015 e entrou no sistema interamericano de direitos humanos em vigor em janeiro de 2017. O Brasil, não obstante sua importante participação no processo de negociação do texto final, aguarda a aprovação do tratado pelo Congresso Nacional e posterior ratificação pelo Presidente da República. A tramitação do PDC 867/2017 na Câmara dos Deputados pode ser acessada através do link: BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 863/2017. Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1>.

⁶ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70)*. Adoptado em: Washington, D.C., Estados Unidos. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf - Acesso em 20 out. 2022.

adequados, acessíveis e fáceis de entender e utilizar, está o tratado a reforçar a importância de um olhar específico a esta parcela da sociedade que, também na esfera política, encontra obstáculos para o exercício pleno de seus direitos. Em suma, não basta prever o direito ao voto, porquanto é igualmente dever do Estado enfrentar toda e qualquer barreira que impeça ou dificulte o exercício da cidadania, dando, assim, materialidade ao direito garantido e à própria dignidade da pessoa humana.

A falta de suporte ao eleitor idoso que pretende manifestar sua preferência eleitoral é uma forma de discriminação baseada na errônea compreensão de que, quanto mais velho, mais incapaz e menos autônomo é o indivíduo para protagonizar a sua própria história.

Ocorre que a discriminação etária não se resume a inviabilizar o direito ao voto, mas revela-se, também, na concepção de que a pessoa, ao atingir certa idade, não precisa escolher seus representantes.

Embora seja possível argumentar que o voto facultativo é um direito de não ser penalizado em caso de ausência nos dias de votação, este pressuposto de que na velhice as pessoas apresentam fragilidades que as impedem de votar não se coaduna com os fundamentos constitucionais e convencionais garantidores da autonomia e independência de todo e qualquer indivíduo adulto.

Pelo contrário, diante de uma sociedade que continua a marginalizar a população idosa e pouco tem feito no enfrentamento do etarismo (ou idadeísmo)⁷, uma tal previsão, em vez de proteger, reforça a concepção discriminatória respaldada na velhice, além de estimular a própria apatia da pessoa idosa na participação do importante processo político⁸.

A legítima intenção em desincumbir do dever cívico aquele que apresenta limitação capaz de inviabilizar a livre expressão da vontade deve, quando muito, ser tratado em resolução própria, mas jamais como norma constitucional, sob o risco de atuação claramente discriminatória. Ademais, se como mencionado, tanto a legislação interna como a internacional adotam o conceito de capacidade plena, qualquer exceção ao exercício de direitos somente poderia vir prevista a partir de situações concretas e nunca em função de atributos individuais como a idade avançada, a deficiência, o gênero, a raça etc.

⁷ A discriminação etária, também conhecida como 'etarismo' (da palavra em inglês "ageism"), é um conceito desenvolvido por Robert Butler, em 1969, para nomear os preconceitos que resultam de falsas crenças a respeito das pessoas idosas e cujo efeito é a discriminação social baseada no critério idade. Sobre o tema, consultar: HERRMANN, Maria Emiliania Carvalho. *Direitos humanos da pessoa idosa*. A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos do idoso e sua importância para o Direito brasileiro. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 181.

⁸ ALCANTARA, Alexandre de Oliveira. A velhice no contexto dos direitos humanos. In: GUGEL, Maria Aparecida; MAIO, ladya Gama (Orgs.). *Pessoas idosas no Brasil: abordagens sobre seus direitos*. Brasília-DF: Instituto Atenas; AMPID, 2009. p. 22.

Note-se que, no limite, o argumento motivador do voto facultativo em razão da idade, ou seja, a suposição de que as pessoas em determinado momento da vida adulta não são plenamente capazes, é também aquele que deu subsídios a uma onda de discriminação contra as pessoas idosas no Reino Unido, logo após o resultado do referendo que determinou a saída do país da União Europeia.

Na época, a decisão do pleito foi atribuída pela imprensa internacional aos eleitores acima de 65 anos que teriam votado em massa pela saída do bloco. Como consequência, alguns setores da sociedade britânica, inconformados com o *Brexit*, iniciaram uma série de ataques discriminatórios aos eleitores idosos, chegando a sugerir o estabelecimento de um teto de idade para o exercício do direito ao voto no país⁹.

Em resposta, a ONU alertou para o fato de que exclusões ao exercício de qualquer direito baseado na idade são inaceitáveis e contrárias às normas de direitos humanos e que, portanto, "*a idade avançada não pode ser utilizada para questionar a competência política de uma pessoa*". No mesmo pronunciamento, a então especialista para a defesa dos direitos da pessoa idosa, Rosa Kornfeld-Matte, ao mesmo tempo em que condenou a atitude discriminatória em relação aos eleitores britânicos idosos, fez um apelo sobre a necessidade de as sociedades investirem mais na construção de um ambiente solidário entre as gerações que reconheça a valiosa contribuição dos idosos na tomada de suas decisões¹⁰.

Alguns anos antes, em 2008, durante a campanha política para as eleições presidenciais nos Estados Unidos, uma pesquisa conduzida pela Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA) e a Universidade de Stanford identificou que havia entre os eleitores uma rejeição muito maior ao então candidato e senador John McCain por conta de sua idade do que em face do, também candidato, Barack Obama. A pesquisa detectou, entre outras constatações, que 63% dos que votavam contra McCain justificaram o fator idade como decisivo no posicionamento, enquanto 11% daqueles que não votariam em Obama teriam como motivação a cor de sua pele. De certa forma, os resultados demonstraram que, nos Estados Unidos, a discriminação etária era mais prevalente do que o racismo.

Voltando ao cenário nacional, a discriminação da pessoa idosa foi constatada em diversos momentos da legislação eleitoral brasileira. Na já extinta Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 21.538, de 14 de outubro de 2003, determinava-se o cancelamento do título de eleitor das pessoas maiores de oitenta anos que não tivessem votado por três eleições consecutivas, pois se

⁹ ESPECIALISTA da ONU critica onda de discriminação contra idosos após voto a favor do 'Brexit'. *Cidade Nova*, 7 jul. 2016. Disponível em: <https://www.cidadenova.org.br/editorial/informa/2656-especialista-da-onu-critica-onda-de-disc>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁰ GLOBAL perspective Human stories. UN human rights expert deplors against attacks sparked 'Brexit' vote. *UN News*, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2016/07/533902-un-human-rights-expert-deplors-ageist-attacks-sparked-brexit-vote>. Acesso em: 20 out. 2022.

presumia, em afronta aos princípios e normas constitucionais, que nessa idade as pessoas já estivessem mortas¹¹. Contraditoriamente, para que se fizesse jus ao direito ao voto (facultativo) previsto na Constituição, esses indivíduos eram obrigados a votar ou, então, simplesmente deixavam de existir para a Justiça Eleitoral. Este contrassenso foi solucionado e hoje a Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021 excepciona os eleitores facultativos da regra do cancelamento do título pelo não exercício de seu direito.¹²

Não obstante, em caso de convocação de revisão do eleitorado (o que hoje vem sendo feito por meio do recadastramento biométrico) o não comparecimento dos eleitores, inclusive daqueles que não têm obrigação de votar, resultará no cancelamento da inscrição. Ou seja, no caso dos idosos de 70 anos ou mais, conquanto identificados como eleitores facultativos pela norma constitucional, não serão penalizados pela ausência reiterada nas eleições, porém perderão seus títulos caso não atendam à obrigatoriedade de comparecimento perante a Justiça Eleitoral.

Outro exemplo de idadismo no âmbito do direito eleitoral está na já revogada Resolução do TSE nº 21.920, de 19 de setembro de 2004¹³. Referida norma isentou de sanção pessoas cujas limitações pudessem impedir ou tornar extremamente oneroso o exercício do dever eleitoral, mas incluiu, a priori, os idosos maiores de setenta anos no grupo das pessoas com deficiência, reincidindo no comum, porém equivocado, entendimento de que velhice e deficiência são a mesma coisa.

Ainda que a velhice seja a etapa da vida onde grande parte das deficiências se desenvolvem, o envelhecimento é um processo individual e diverso, de tal forma que a definição do último estágio da existência humana como sendo, necessariamente, um período de debilidades é um erro a ser corrigido. Da mesma forma que deficiência não é sinônimo de incapacidade (o novo regime das incapacidades estabelecido a partir da Lei de Inclusão Brasileira, com fundamento nos tratados internacionais, retirou do rol das incapacidades

¹¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 21.538 de 14 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2003/resolucao-no-21-538-de-14-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021*. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 21.920 de 19 de setembro de 2004*. Dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto dos cidadãos portadores de deficiência, cuja natureza e situação impossibilitem ou tornem extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-920-de-19-de-setembro-de-2004>. Acesso em: 20 out. 2022.

qualquer menção à deficiência), velhice também não se confunde com deficiência, tampouco com incapacidade. O fato de um indivíduo apresentar perdas biológicas ou intelectuais ao longo da vida não lhe retira a liberdade e autonomia, da mesma forma que não autoriza o Estado, a sociedade ou quem quer que seja a enquadrá-lo como incapaz.

Na verdade, o que há de comum entre velhice e deficiência é a situação de vulnerabilidade em que se encontram ambos os grupos. A constatação deste descompasso, ou seja, o de que algumas pessoas enfrentam obstáculos impostos pela sociedade na fruição de seus direitos é que justifica a adoção de medidas específicas de proteção.

Fato é que, tanto uma categoria como a outra, têm assegurada pela Constituição Federal e pelas normas que compõem o Direito Internacional dos Direitos Humanos o reconhecimento de suas capacidades plenas, a elas devendo ser garantidas todas as condições necessárias para o exercício de seus direitos. Eventuais obstáculos que impeçam ou dificultem a participação no processo político de pessoas idosas ou com deficiência devem, antes de tudo, ser traduzidos em obrigação do poder público na viabilização do exercício da cidadania, em vez de justificativa para eximir estes cidadãos de sua contribuição para uma sociedade democrática.

Percebe-se, portanto, que a discriminação etária, ao menos quando o assunto diz respeito à participação política, parece se sobressair àquela em razão da deficiência. Se toda pessoa maior de 18 anos (com ou sem deficiência) é, por definição legal, plenamente capaz, por qual razão o voto é facultativo apenas para pessoas com mais de 70 anos?

3 A IMPORTÂNCIA DA PESSOA IDOSA NO PROCESSO ELEITORAL

Chegar à velhice e estar preparado para ela é um dos processos mais desafiadores do ciclo da vida. Além das inevitáveis alterações biológicas, psíquicas e sociais que acompanham o envelhecimento, o ambiente para a condução de uma vida na velhice com dignidade e respeito é, muitas vezes, hostil.

O alargamento do topo da pirâmide etária, resultado do aumento da população idosa e da extensão da longevidade, obrigou a sociedade brasileira a encarar com seriedade o tema da discriminação etária, tão presente e, ao mesmo tempo, tão escamoteada nas relações sociais.

Vimos no item anterior que, na seara da participação política, a legislação eleitoral brasileira, desde a própria Constituição, ainda reluta em reconhecer a pessoa com mais de 70 anos como sujeito pleno e capaz de exercer seus direitos.

Na prática, entretanto, é possível identificar uma sensível mudança na trajetória da participação política da população idosa no Brasil, impulsionada, evidentemente, pelo envelhecimento acentuado da nossa sociedade e do aumento do número de eleitores nesta faixa etária.

Em especial no período que antecedeu o início das eleições de 2022, o acirramento do ambiente político, o agravamento da crise econômica e as constantes ameaças às instituições democráticas desencadearam uma clara movimentação pela conscientização da sociedade brasileira quanto à importância da escolha dos próximos representantes e à própria legitimidade do sistema eleitoral, constantemente atacado pelo atual governo.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, das eleições gerais de 2018 para as de 2022, o número de eleitores e eleitoras cresceu 6,21%, passando de 147 milhões para 156.454.011 de pessoas. O aumento do eleitorado foi particularmente expressivo na faixa etária de eleitores cujo voto é facultativo, ou seja, entre os jovens de 16 e 17 e os com mais de 70 anos de idade. Para se ter uma ideia, em 2018 os eleitores com 70 anos ou mais somavam pouco mais de 12 milhões de pessoas, número que saltou para 14.893.273 em 2022, o que equivale a um crescimento de quase 24%¹⁴.

Uma expressiva campanha de incentivo para a consciência cidadã dos eleitores facultativos pode ter sido o principal motivador dos índices acima demonstrados. É preciso, entretanto, fazer uma ressalva. Enquanto os eleitores entre 16 e 18 anos foram destaque nessas ações, com repercussões na mídia e redes sociais do país inteiro e entre artistas, atletas, celebridades (inclusive estrangeiros!) e influenciadores digitais que emprestaram a sua voz para convencê-los a fazer o alistamento e a votar, a outra faixa do eleitorado, a mais velha, contou com uma tímida e pontual campanha de fomento¹⁵.

Como bem lembrou o médico gerontólogo, Dr. Alexandre Kalache, em recente artigo publicado no jornal a Folha de São Paulo¹⁶, os institutos de pesquisa de intenções de voto, tão logo os resultados são divulgados, tratam de identificar como cada grupo da sociedade manifesta a sua preferência eleitoral, mas raramente se lembram de incluir no rol das categorias destacadas a opção do eleitor idoso. Se ficamos sabendo, de antemão, como as mulheres, os mais ricos, os mais pobres, os brancos, negros e os moradores de cada região ou estado do país pensam em termos políticos, não é dado à sociedade conhecer a opinião das pessoas idosas. E elas contam, pergunta o colunista?

E como. Ainda que o crescimento proporcional de pessoas aptas a votar nos últimos 4 anos seja maior na categoria dos jovens entre 16 e 18 (51%, enquanto entre os idosos com 70 anos ou mais este índice atingiu 24%), fato é que, em números reais, existe hoje, no Brasil, pouco mais de 2 milhões de jovens eleitores

¹⁴ ELEIÇÕES 2022: crescem número de jovens e idosos aptos a votar. *Notícias TSE*, 19 jul 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-crescem-numeros-de-jovens-e-idosos-aptos-a-votar>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁵ Vide nota anterior.

¹⁶ KALACHE, Alexandre. E o voto das pessoas idosas, conta? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/09/e-o-voto-das-pessoas-idosas-conta.shtml>. Acesso em: 20 out. 2022.

naquela faixa etária e quase 15 milhões com 70 anos ou mais. Se a ideia, portanto, era a conscientização para uma maior e expressiva participação daqueles que, por lei, não estão obrigados a exercer a cidadania garantida constitucionalmente, parece que, mais uma vez, deu-se ênfase à juventude em detrimento da velhice.

Diante de um eleitorado cada dia mais envelhecido, a estratégia de comunicação poderia e deveria ter sido diferente, ao menos para que a divulgação direcionada à população idosa equivalesse àquela destinada aos jovens eleitores. Esse incentivo à contribuição na transformação do cenário político e social do Brasil foi, inclusive, tema de debate na Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados Federais em junho deste ano, oportunidade em que se reiterou a importância da participação da pessoa idosa no processo eleitoral e, principalmente, na escolha consciente de representantes que valorizem projetos de implementação de políticas públicas voltadas ao envelhecimento¹⁷.

Em notícia publicada pela BBC News Brasil em maio deste ano, o doutor em demografia e pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), José Eustáquio Diniz Alves, afirma que *“o envelhecimento do eleitorado é um processo aparentemente irreversível com o qual a sociedade terá que aprender a lidar e que isso só configuraria um problema se os eleitores envelhecerem sem se darem conta das suas responsabilidades com o futuro do país”*¹⁸.

Envelhecimento jamais deveria ser visto como problema numa sociedade econômica, social e culturalmente preparada para lidar com os seus reflexos. Insistir no fato de que velhice é sinônimo de sofá, chinelo e televisão é reforçar algo muito maior que um simples estereótipo, é tachar a população idosa de ‘não gente’. Quando transferiu também ao eleitor idoso a responsabilidade pelos rumos do país, quis dizer o então pesquisador do IBGE que, se pretendemos ter um compromisso sério com a democracia, é vital garantir meios de participação e expressão da vontade destes indivíduos, transformando-os de objetos de proteção em sujeitos de direitos.

Se já não apresentamos argumentos suficientes para o necessário enfrentamento da discriminação etária na política, teríamos ainda mais um fato que deve ser considerado no processo de inserção do eleitor idoso no jogo democrático, mormente agora que o país enfrenta um período de negação e ataques às instituições. É que, segundo pesquisas recentes, verificou-se que os eleitores mais velhos no Brasil tendem a ser mais favoráveis à democracia e, ao menos nestas eleições presidenciais, mostraram que a fama de conservadores não

¹⁷ COMISSÃO debate importância da participação de idosos no processo eleitoral. *Notícias Câmara dos Deputados*, 8 jun. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/883359-comissao-debate-importancia-da-participacao-de>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁸ PRAZERES, Leandro. Como envelhecimento do eleitorado brasileiro pode afetar as eleições. *BBC News Brasil*, 19 mai. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61474281>. Acesso em: 20 out. 2022.

coincidiu com os resultados das urnas. Segundo dados do TSE, jovens e idosos se uniram para eleger o candidato mais progressista.¹⁹

Ademais, o simples fato do candidato vencedor destas eleições ser um senhor de 77 anos demonstra que velhice não é empecilho para o exercício do mais importante cargo político do país, que se dirá para a escolha dos representantes.

Falta reconhecer, de uma vez por todas, que somos um país velho e, a partir daí, que devemos nos comprometer com medidas efetivas para garantir uma vida saudável na velhice, dando voz às pessoas idosas. Somente assim será possível incorporar, nas decisões políticas do Brasil, suas valiosas opiniões e demandas imprescindíveis à construção de um futuro mais digno para esta e as próximas gerações.

5 CONCLUSÃO

Em um país onde o crescimento da população idosa ocorre em ritmo galopante, a mobilização pela participação dos mais velhos na escolha de seus representantes políticos torna-se imperiosa, ao mesmo tempo em que se revela incompatível com a regra do voto facultativo disposto na Constituição Federal.

A dispensa do voto obrigatório em razão da idade avançada, muito além do que uma proteção ao sujeito impossibilitado de exercer seu direito, sustenta uma cultura de marginalização da pessoa idosa e sua consequente exclusão do sistema democrático. A discriminação etária, presente nas relações familiares, de trabalho e institucionais, surge no contexto da participação política através do não reconhecimento da pessoa idosa como sujeito plenamente capaz de tomar suas próprias decisões, inclusive aquelas com reflexos nos rumos da sociedade em que vive.

Para reverter esse cenário e reconhecer o compromisso assumido pelo Brasil na realização de uma sociedade mais justa e igualitária, é preciso colocar o envelhecimento no topo da pauta das discussões políticas, iniciando pela inclusão dos idosos em todas as instâncias participativas do país, a fim de que possam, em igualdade de condições, contribuir para o desenvolvimento e bem-estar de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 863/2017. Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1>.

¹⁹ ALVES, José Eustáquio Diniz. Os jovens e os idosos se uniram pela Democracia. Portal do Envelhecimento. 4 nov. 2022. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/os-jovens-e-os-idosos-se-uniram-pela-democracia/>. Acesso em: 4 nov. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70). Adoptado em: Washington, D.C., Estados Unidos. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf - Acesso em 20 out. 2022.

HERRMANN, Maria Emiliana Carvalho. Direitos humanos da pessoa idosa. A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos do idoso e sua importância para o Direito brasileiro. São Paulo: editora Dialética, 2022.

ALCANTARA, Alexandre de Oliveira. A velhice no contexto dos direitos humanos. In: GUGEL, Maria Aparecida; MAIO, ladya Gama (Orgs.). Pessoas idosas no Brasil: abordagens sobre seus direitos. Brasília-DF: Instituto Atenas; AMPID, 2009.

Especialista da ONU critica onda de discriminação contra idosos após voto a favor do 'Brexit'. Cidade Nova, 7 jul. 2016. Disponível em: https://www.cidadenova.org.br/editorial/informa/2656-especialista_da_onu_critica_onda_de_disc. Acesso em: 20 out. 2022.

GLOBAL perspective Human stories. UN human rights expert deploras against attacks sparked 'Brexit' vote. UN News, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2016/07/533902-un-human-rights-expert-deploras-ageist-attacks-sparked-brexit-vote>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 863/2017. Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.538 de 14 de outubro de 2003. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2003/resolucao-no-21-538-de-14-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.920 de 19 de setembro de 2004. Dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto dos cidadãos portadores de deficiência, cuja natureza e situação impossibilitem ou tornem extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-920-de-19-de-setembro-de-2004>. Acesso em: 20 out. 2022.

ELEIÇÕES 2022: crescem número de jovens e idosos aptos a votar. Notícias TSE, 19 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-crescem-numeros-de-jovens-e-idosos-aptos-a-votar>. Acesso em: 20 out. 2022.

KALACHE, Alexandre. E o voto das pessoas idosas, conta? Folha de S. Paulo, São Paulo, 22 set.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/09/e-o-voto-das-pessoas-idosas-conta.shtml>. Acesso em: 20 out. 2022.

COMISSÃO debate importância da participação de idosos no processo eleitoral. 8 jun. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/883359-comissao-debate-importancia-da-participacao-de>. Acesso em: 20 out. 2022.

PRAZERES, Leandro. Como envelhecimento do eleitorado brasileiro pode afetar as eleições. BBC News Brasil. 19 mai. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61474281>. Acesso em: 20 out. 2022.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Os jovens e os idosos se uniram pela Democracia. Portal do Envelhecimento. 4 nov. 2022. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/os-jovens-e-os-idosos-se-uniram-pela-democracia/>. Acesso em: 4 nov. 2022.

SEGREDO E TRANSPARÊNCIA: LGPD, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS DE CANDIDATOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL

SECURITY AND TRANSPARENCY: GDPR, ACCESS TO INFORMATION ACT AND THE TREATMENT OF CANDIDATES' PERSONAL DATA BY THE ELECTORAL JUSTICE

Elder Maia Goltzman¹
Gabriel Alberto S. de Moraes²

Recebido em 21/11/2022 e aceito em 15/12/2022

RESUMO

Esta pesquisa busca, de maneira breve e amparada especialmente na doutrina de Norberto Bobbio (2015) e Leonardo Valles Bento (2015), analisar a relação entre democracia e segredo e como a opacidade configura uma negação democrática. Adota-se, como pano de fundo para materializar a discussão, o recente Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, em que o Tribunal Superior Eleitoral debateu as implicações da Lei Geral de Proteção de Dados na publicidade das informações constantes do registro de candidatura, mormente na página *DivulgaCandContas*. Ao fim, conclui-se que as hipóteses de sigilo devem ser mínimas e que o tratamento de dados feito pela Justiça Eleitoral está de acordo com uma cultura de transparência eleitoral. O texto é fruto de uma investigação bibliográfica exploratória, ancorado na jurisprudência e doutrina.

Palavras-chave: segredo, transparência, dados pessoais, acesso a informações, *DivulgaCandContas*.

ABSTRACT

This research seeks, briefly and based upon the doctrine of Norberto Bobbio (2015) and Leonardo Valles Bento (2015), to analyze the relation between democracy and secrecy, and how opacity must be considered as a democratic denial. The recent Administrative Process nº 600231-37.2021.6.00.0000 is adopted as a background to materialize the discussion, in which the Brazilian Superior Electoral Court discussed the implications of the General Data Protection Act in the publicity of the information contained in the process of candidates registration for office, especially on the *DivulgaCandContas* page. In the end, it is concluded that the hypotheses of secrecy must be minimal and that the data processing carried out by the Electoral Justice is in accordance with a culture of electoral transparency. The text is the result of an exploratory bibliographic investigation, anchored in jurisprudence and doctrine.

Keywords: confidentiality, transparency, personal data, access to information; *DivulgaCandContas*.

¹ Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/UFMA. Coordenador Adjunto do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Desenvolvimento (NEDID/UFMA). Membro da ABRADep e CAOESTE. Servidor da Justiça Eleitoral. Professor.

² Graduando do curso de Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bolsista de iniciação científica FGV/SP. Monitor de Direito Constitucional. Ligante da Liga Acadêmica de Direito do Estado (LADE). Integrante do Projeto de Extensão "Estudos Constitucionais Compartilhados" (ECCOM/UFPA) e membro dos Grupos de Pesquisa "Judex Perfectus - História Política, Intelectual e Cultural do Direito Moderno" (CNPq/CESUPA), "Constituição, Democracia e Sistemas de Justiça" (LPCDSJ/CESUPA) e "Núcleo de Justiça e Constituição" (NJC/FGV São Paulo).

1 INTRODUÇÃO

Ao escrever um compilado de ensaios nos anos de 1970 e 1980, Norberto Bobbio, jurista italiano, entabulou algumas discussões sobre a transparência democrática ao afirmar, sem hesitar, que a opacidade é a negação da democracia. Porém, ao mesmo tempo, são cada vez mais perceptíveis os usos de sigilos em governos democráticos, em especial no Brasil, com a regulamentação da matéria pública por meio de suportes legislativos específicos, tais como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e Lei de Acesso à Informação (LIA). Essa estratégia, no entanto, deve observar limites funcionais tabelados por agentes institucionais adequados para a manutenção da transparência democrática, pois a verdade é que tudo o que é oculto, ou misterioso, é aviltante à democracia.

É com essa provocação, ainda atual, que este estudo enfrenta os problemas da opacidade, segredo e democracia. A disputa pela gerência democrática, o pleito eleitoral, não dispensa uma *accountability* robusta e um manejo desnudo da vida institucional e pública. Se os candidatos estão destinados a serem figuras públicas na disputa democrática do processo eleitoral, mormente quando saem vitoriosos, a transparência eleitoral-democrática de seus dados deve ser absoluta, de acordo com a LIA e a LGPD, no entendimento da Justiça Eleitoral? Para esta pesquisa, acredita-se que a chave de leitura para uma resposta acurada está na distinção da vida pública e pessoal de um *player* do jogo eleitoral. Caso candidato, a abnegação parcial da vida pessoal é um pressuposto democrático necessário – especialmente quando vitorioso. Mas se perdedor, aquilo que pode ser relativo à sua intimidade pessoal é segredo também crucial para a limpidez democrática do processo eleitoral.

Nessa dinâmica, pretende-se analisar a dicotomia entre segredo e transparência de dados de candidatos na Justiça Eleitoral, buscando-se uma resposta conciliatória com o cumprimento da transparência pública. Recorre-se a fontes da literatura da ciência política e eleitoral, além do recurso à matéria legislativa, doutrinária e jurisprudencial sobre o recorte.

No primeiro tópico, cuida-se, mediante reflexões sobre os mecanismos de *accountability* e transparência e democracia, segredo e mistério por Norberto Bobbio (2015), visualizar a compreensão teórica que conecta – ou dissocia – a publicidade com um governo democrático. Nesse nicho da ciência política, a maioria dos autores entende que a publicidade deve ser absoluta e indiscriminada.

No passo seguinte, o tópico cuida de sistematizar os entendimentos do tópico anterior às regras do jogo democrático, por meio da tensão existente entre a LIA e a LGPD, momento em que a questão ganha corpo na plataforma *DivulgaCandContas*. Aduz-se que, no pavimento de um entendimento doutrinário e jurisprudencial, a Justiça Eleitoral encampa uma relativização

discreta entre publicidade e democracia restrita apenas à intimidade pessoal e não pública do candidato, igualmente fundamental para o jogo eleitoral.

No último tópico de discussão, materializa-se a discussão dentro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por intermédio do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, no qual se balizam as respostas concretas para a limitação dos dados pessoais no jogo eleitoral e na democracia. Conclui-se que o dever de transparência no jogo eleitoral não alcança somente questões relativas à vida pública do candidato, mas pode incluir, também, algumas informações atinentes à sua intimidade, cujo campo fica reduzido quando é comparado com o a intimidade do cidadão comum.

2 ENLACES ENTRE SEGREDO, PUBLICIDADE E DEMOCRACIA: UMA CONEXÃO NECESSÁRIA PARA TRANSPARÊNCIA ELEITORAL?

A irmandade entre a publicidade³ e a democracia sempre foi discussão central no ambiente político de democracias modernas. A afirmativa de que ambas são irmãs ocupa posição especial quanto à gerência da máquina estatal, sobremaneira medindo a qualidade de confiança democrática no regime político e no seu governante. Premissa tão factual que Hannah Arendt acreditava que o totalitarismo se utilizava do Estado⁴ como “uma fachada externa para a representação do país perante o mundo não totalitário” (ARENDR, 2012, p. 560).

Se essa assertiva é tomada como verdade, figuras públicas responsáveis pela disputa em torno do poder da máquina estatal devem respeito à transparência como um todo, pois o que se encontra em jogo é a saúde de um regime político como a democracia e a sua *accountability*. Sobre essa conexão indispensável, é dizer que:

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Para Filgueiras (2011, p. 66), “a política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político”. Nas suas ilações, exemplifica

³ Tratamos publicidade e transparência neste texto como sinônimos.

⁴ A digressão é necessária: para a maioria de autores da tradição de Arendt, a publicidade é um vetor importante para se equacionar a distinção entre um regime político democraticamente aceito e um regime autoritariamente imposto.

que as crescentes condutas ilegais dos agentes públicos “tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66). E esse controle só poderia ser provido pela publicidade e pela democracia. Por essa razão, é imprescindível sublinhar estas duas categorias como esferas mescladas ou facultativamente separáveis.

No processo eleitoral brasileiro, os candidatos, ao disponibilizarem seus dados a público em período de campanha eleitoral, sujeitam-se a este controle de confiabilidade democrática. É no momento de juntada de informações patrimoniais e a respeito de sua vida pregressa no *DivulgaCandContas* que se consolida a sua sujeição à apuração pública, especialmente perante à justiça. Porém, se um candidato se sujeita ao prélio eleitoral e é derrotado na disputa, sua posição como figura pública será *ad eternum*? Seu status como figura pública se estende para além do período de concretização do sufrágio?

Dessa dúvida, uma compreensão de quais seriam os contornos da publicidade e a democracia em âmbito eleitoral pelas lentes teóricas da ciência política forneceria parâmetro especial para reconhecê-las como faculdades irmãs e os limites dessa vinculação. De tal sorte que seja positiva a hipótese da existência de um vínculo umbilical entre publicidade e democracia, a transparência seria, então, condição soberana e concomitante para a democracia. Com efeito, tornam-se condicionantes favoráveis para um processo eleitoral límpido com a disputa de seus candidatos – pois estes, mais tarde tornam-se figuras públicas titulares do gerenciamento da máquina estatal. Em caso negativo, a resposta seria uma transparência limitada. Nessa lógica, até este ponto, este escrito avoca a prevalência e a constância da disponibilização de dados patrimoniais no sítio eletrônico como o de crucial para a conexão entre democracia e publicidade a respeito de candidatos em disputa pela máquina pública.

Certa vez, alguns dos porquês de uma publicidade forte num Estado Democrático de Direito foram suscitados por Norberto Bobbio (2015a) ao afirmar que os problemas de opacidade da coisa pública perfariam a negação do que entendemos por democracia (p. 35). Essa premissa é inaugurada nos ensaios de *Democrazia e segreto* (2015). No compêndio, Bobbio dispõe das considerações quanto às querelas da publicidade a partir do conceito de *Doppelstaat* do alemão Ernst Fraenkel.

Ao elaborar o temor de Fraenkel na cisão do duplo Estado, Bobbio separa as duas dimensões do duplo-estado em Estado discricionário, ambientado numa zona livre de estrangulamentos legais ao exercício do poder estatal, com base em mero juízo de oportunidade e Estado normativo, quando o Estado se mantém atado aos limites legais normativamente impostos e, na vez, à Constituição, obedecendo ao princípio da legalidade (REVELLI, 2015, p. 9).

A discussão inflamada em *Democrazia e segreto*, porquanto importe para Bobbio em descrever um cenário desacreditado à época de uma Itália

que não se comprometeu com a publicidade e com as suas promessas democráticas, também nos serve para refletir sobre os perigos do poder paralelo brasileiro nas arestas sobre a vida pregressa e patrimonial dos destinatários de cargos públicos durante e após o prélio eleitoral. O atrito entre publicidade e opacidade, Estado normativo e Estado discricionário, é uma antinomia diária para o Estado de resistir à sedução do pecado de transformar os polos da democracia e da publicidade em duas categorias inconciliáveis. O Estado discricionário, se contido e constrangido no normativo, é democracia. O segundo, existindo por si, é autocrático por natureza, revelando-se como uma verdade despótica para o povo.

A conciliação desses dois polos nos revela muito sobre a publicidade quando, eminentemente, deve acontecer nos moldes de um Estado normativo que contém a discricionariedade pois "qualquer forma de Estado, incluído o democrático, conserva traços de dualidade" (BOBBIO, 2015a, p. 35). Sem atraso, Bobbio cinge em nossa memória a nota secular que Maurice Joly, em seu *Dialogo agli inferi tra Machiavelli e Montesquieu* nos deixou a perceber: "as instituições de um país livre não podem durar por muito tempo se não agirem au grand jour (à luz do sol)" (BOBBIO, 2015a, p. 29). O excerto elenca o poder invisível, próprio de estados autocráticos, que trata da subtração da publicidade democrática para fora da jurisdição da fiscalização popular, onde esse funcionamento se sistematiza "ocultando-se, isto é, tomando as decisões no 'conselho secreto', e ocultando, isto é, mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo" (BOBBIO, 2015a, p. 30)

Bobbio conclui a coletânea de ensaios com uma tensão existente sobre a publicidade democrática: aquela entre o segredo e o mistério. É costume que nas democracias essa tensão seja ambiental sobre os sigilos ou omissões que lastreiam todos os atos administrativos. Para Bobbio, a diferença entre um ato secreto e misterioso está na sua acessibilidade: o primeiro, queremos saber, mas não devemos, enquanto que o segundo queremos, mas não podemos.

O segredo – seja ele politicamente encorpado ou não – do qual mune a democracia para um funcionamento contido do poder invisível, pode se tornar mistério. Essa revelação decorre de um fato controverso, ainda na cifra de Bobbio: o segredo não é por si mesmo um bem ou um mal, sendo ele bom quando impede que se conheça aquilo que é bom, útil e oportuno que se ignore, ou mau, quando impede que se saiba aquilo que seria bom, útil e oportuno que se soubesse (BOBBIO, 2015b, p. 78), havendo aí um ato de escolha. Contudo, o mistério representa um limite à nossa razão e à nossa vontade: no segredo, queremos saber, mas não devemos; no mistério, queremos, mas, impotentes, não podemos (BOBBIO, 2015b, p. 78).

O segredo é um artifício institucional (que bem gerido democraticamente, é positivo) enquanto o mistério é um limite ao nosso conhecimento (BOBBIO, 2015b, p. 79). Há, sobretudo, um perigo dos arcana

imperii (segredos de Estado) transformarem-se em arcana dei ou naturae (segredos de Deus ou da natureza) — este último nos diz que o mistério é o último suspiro de uma democracia, pois os segredos de Deus e da natureza não são acessíveis e devemos nos conformar diante deles.

Com base nisso, a opacidade dá altivez ao poder irregular. A crítica de Bobbio é conclusiva nisto, lembrando uma célebre frase de Elias Canetti: “O segredo encontra-se no mais recôndito cerne do poder” (CANETTI, 2019, p. 367). É nato que o poder segrede abusivamente ao ponto que o espaço inicial reservado ao segredo se alargue indefinidamente (BOBBIO, 2015b, p. 83).

Filgueiras nos recorda, outra vez, que “a cultura do segredo, por outro lado, erode o processo democrático” (2011, p. 76), porquanto seja contraposta à própria noção de democracia. Nessa linha, Dennis F. Thompson (1999), filósofo político estadunidense, havia apontado um paradoxo: no mesmo compasso que uma nação como os Estados Unidos se intitula altamente democrática e transparente há, ainda, uma estimativa de criação de 3,5 milhões de novos segredos sobre as agências e instituições públicas por ano no âmbito do Estado norte-americano (p. 181) com base em relatórios obtidos do Information Security Oversight Office indexado à White House. Para Thompson, essa cultura é conflitiva com a noção de processo democrático, uma vez que permissiva ao uso dual do poder político para a persecução de interesses privados. O segredo, portanto, representaria uma razão não pública, uma razão sem acesso e privativa (CHAMBERS, 2004) que é consideravelmente lesiva ao processo participativo da democracia eleitoral.

Do contraponto, o antídoto dos perigos do segredo, do mistério e do poder invisível responsáveis pelas arestas da coisa pública deve ser, como lembra Filgueiras, uma *accountability* forte, suficientemente apta para promover o acompanhamento patrimonial e institucional, conforme citação a seguir:

A *accountability* depende de um princípio de autoridade democrática, mas exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente aos governados seja aprimorada. De uma perspectiva política, a *accountability* se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos. (FILGUEIRAS, 2011, p. 84)

Na vez, a *accountability* seria como um princípio de legitimação (BARNARD, 2001) e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade e visibilidade indiscriminada (FILGUEIRAS, 2011, p. 86).

Essa analogia corresponderia à publicização do processo eleitoral quanto aos bens e a vida pregressa de um candidato, devendo o Estado, ao zelar pela limpidez do processo democrático, fomentar duradouramente a publicidade destas informações no sítio eletrônico. O argumento dos autores

indicaria duas linhas de pensamento: (1) a inexistência de limites quanto a essa matéria, (2) os limites da transparência para a concretude democrática. Desse encaixe teórico, pode-se deduzir que há um primado pela transparência, quando desta se evita o estranhamento dos graus de confiança democrática no processo eleitoral. Esquecer ou meramente ignorar a publicidade dos atos patrimoniais da vida de um candidato é instituir, secretamente, um ato atentatório à democracia e, por sua vez, ao processo eleitoral. Por tal razão, faz-se imprescindível conciliar a irmandade entre a publicidade e democracia no nicho eleitoreiro – nesse em que os destinatários do sufrágio serão aqueles responsabilizados por uma gestão e manejo do maquinário público.

Contudo, se o preço para que se evite o amesquinamento da privacidade pessoal é uma transparência total, não seria esta linha de observação algo fortemente vexatório? Por esse motivo, os tópicos que se seguem demonstram que muito embora a proximidade entre publicidade e democracia seja latente na gestão patrimonial de candidatos e do próprio processo eleitoral, a Justiça Eleitoral relativizou tal circunstância. No mais das vezes, essa dinâmica será enfrentada considerando o que é um candidato, e o que é um candidato eleito como figura pública, pois, a depender das condicionantes, o direito à intimidade nessa cena democrática poderá ser considerado um segredo, uma exceção.

3 ACESSO À INFORMAÇÃO, LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E DIVULGACANDCONTAS: DEMOCRACIA OU SEGREDO?

Nesse debate entre o que deve ser público de maneira indiscriminada e o que pode ser oculto, ainda que parcialmente, despontam três elementos que têm pautado parcela do debate eleitoral recente. Por disposição da Lei nº 9.504/1997, Lei Geral das Eleições (art. 11, § 1º), o pedido de registro das candidaturas deve ser instruído com alguns documentos, dentre os quais ressaltam-se: declaração de bens assinada pelo candidato; certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual e a certidão de quitação eleitoral.

Os documentos ficarão disponíveis de maneira pública para consulta conforme previsão do §6º, art. 11, da norma. Basta que se acesse o sítio eletrônico <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> e visualize o que for de interesse. Se entenderem pertinente, poderão apresentar impugnações no prazo de 5 dias, contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, em petição devidamente fundamentada (art. 3º da Lei Complementar 64/90 e art. 40 da Res. TSE 23.609/2019).

Nesse contexto, a transparência é essencial para o controle social (imprensa, cidadãos, Ministério Público Eleitoral, candidatos, partidos, federações e coligações) dos requisitos necessários para a registrabilidade das candidaturas. É por meio da consulta desses dados, de forma pública, que a

coletividade pode iniciar o processo de escolha de seus futuros representantes verificando se os concorrentes atendem os requisitos da legislação.

Além disso, as certidões mostram processos em trâmite, condenações penais e eleitorais que podem influenciar no momento de decidir o voto e não somente na aferição dos requisitos de registro. Dados como CPF, nome completo e nome dos genitores podem embasar pesquisas no sítio da Receita Federal para verificação da regularidade fiscal dos sujeitos, por exemplo.

Com a publicação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, a cultura da transparência ganhou força no Brasil, não só para o registro, mas também para as doações de campanha. Reis (2015, p.11), em prefácio à obra de Bento (2015), relata sua experiência enquanto juiz eleitoral no Maranhão:

Acompanhei com entusiasmo o processo que levou à edição da Lei de Acesso à Informação (LAI). Considerando os princípios contidos nessa lei, tomei a decisão em 2012, antes mesmo do término do período de *vacatio legis*, de anunciar aos pré-candidatos nas eleições municipais da Zona Eleitoral por mim presidida – a pequena João Lisboa, no Sul do Maranhão – que teriam de apresentar os nomes dos seus doadores de campanha antes do dia da votação.

Considerarei a prevalência das disposições do novo diploma legal sobre dispositivo constante da Lei das Eleições, segundo o qual os nomes dos doadores deveriam ser informados reservadamente à Justiça Eleitoral e apenas nos trinta dias seguintes à data da votação (...). A legislação eleitoral considerava, assim, que a preciosa informação sobre o nome dos doadores de campanha não deve chegar ao conhecimento do eleitor no momento mais útil: o período anterior ao dia da emissão do voto, enquanto o cidadão forma as suas opções eleitorais.

Explica Bento (2015) que o acesso a informações que de alguma forma estejam relacionadas ao interesse da coletividade há de ser considerado como parte indissociável do arcabouço da democracia. O exercício da liberdade de expressão deve estar amparado em informações confiáveis e fidedignas para que os sujeitos possam tomar decisões racionais. Segundo Bento (2016, p. 62), “o acesso à informação, portanto, é condição necessária para a formação da opinião pública – da esfera pública – bem como para o competente exercício dos direitos políticos”.

Entende-se o acesso à informação como um desdobramento da liberdade de expressão (TÔRRES, 2013), conforme previsto no art. 13, 1, da

Convenção Interamericana de Direitos Humanos⁵ e no art. 19, 2, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁶.

Uma situação que demonstra tal relação entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação é a desordem informacional (WARDLE; DERAKHSHAN, 2017) ocorrida nas eleições de 2022, justamente pela dificuldade encontrada pelos eleitores e demais agentes envolvidos na competição eleitoral para separar informações e conteúdos verdadeiros dos fabricados ou editados para confundir o eleitorado. A atuação da Justiça Eleitoral, por vezes, foi vista como censura e limitadora da liberdade de pensamento.

De fato, em uma leitura superficial de cenário, ordens de retirada de conteúdos que estejam circulando no livre mercado de ideias políticas (mais precisamente na internet) podem ser interpretadas como menoscabo à liberdade de opinião e encurtamento do debate público.

No entanto, deve-se lembrar que a liberdade de informação e, conseqüentemente, a liberdade de expressão também é vilipendiada quando ocorre a tentativa de burlar a racionalidade dos eleitores utilizando-se desinformação⁷. Se as pessoas, ao tentarem formar suas ideias sobre quem votar, são enganadas por exposição a materiais inverídicos que poluem o ecossistema comunicativo, sua convicção corre o risco de ser amparada em uma falácia. Logo, sua liberdade de expressão e o seu direito de acesso à informação pública estão sendo atingidos pelo falseamento de questões.

O direito de acesso à informação é regido por alguns princípios (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011) que têm relevância não apenas para as eleições, mas também para o acompanhamento da gestão pública durante o exercício dos mandatos.

O princípio norteador e dirigente do acesso à informação, tomando por base o Sistema Interamericana de Direitos Humanos, é o da divulgação máxima. Assim é que a regra geral está fincada na transparência, sendo o sigilo um regime de exceção (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Portanto, em tese, toda informação é pública, salvo se existir justificativa para o sigilo.

⁵ “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.”

⁶ “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”

⁷ Para aprofundamento, consultar Goltzman (2022).

As consequências oriundas deste postulado são três: a) o regime de exceção ao sigilo há de ser limitado e contar com interpretação restritiva, assim como as disposições devem ser lidas sempre em favor da publicidade; b) negativas de acesso à informação têm de ser justificadas e o ônus da prova recai sobre o Estado, isto é, não é o cidadão que tem de provar que a informação é pública, mas o Estado é que deve demonstrar que a informação requerida não pode ser liberada; c) o acesso à informação deve ser privilegiado quando ocorrer dúvidas sobre o sigilo ou na hipótese de lacunas legais (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011).

Bento (2015, p. 96) entende que “em caso de um conflito de normas, a legislação sobre acesso à informação deve ter precedência sobre qualquer outra legislação, geral ou especial, que verse sobre sigilo”. É assim que o princípio da especialidade tem relevância para as hipóteses de conflito aparente de normas. Se duas normas regulamentam o mesmo dado, uma impondo sigilo e outra dando acesso ao público, a que publiciza a informação deve ser privilegiada.

Um outro princípio salutar para a operacionalização da transparência é o da boa-fé (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Se um agente público é responsável por providenciar ou pesquisar informações, sua conduta deve ser no sentido de envidar os esforços necessários para obtenção do dado. Por isso, se questionado sobre determinada informação, não basta o servidor dizer que a matéria já está publicada, deve explicar ao solicitante como fazer para acessá-la.

Ademais, em regra, não é necessário provar interesse direto para acessar informações sob custódia da Administração Pública (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2011). Por isso, o art. 10, § 3º, da Lei de Acesso à Informação prevê que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Conquanto seja a regra geral, a publicidade não é absoluta. Em casos específicos pode ser que a informação seja oculta sem ofensa à constituição ou as convenções internacionais que versam sobre direitos humanos. Todavia, as hipóteses de segredo devem estar previstas em lei, de forma taxativa; o sigilo deve ser necessário para a proteção de um interesse legítimo do Estado; e, por fim, a restrição deve ser necessária mesmo que em uma sociedade democrática (BENTO, 2015). A taxatividade é importante para evitar discricionariedade excessiva sobre quais matérias podem ou não ser de conhecimento público.

Ainda que obedeça aos requisitos acima elencados, a informação não pode permanecer sigilosa sem prazo determinado. De acordo com a norma de acesso à informação brasileira, informações sigilosas classificadas como ultrassecretas, que é o grau máximo previsto na lei, poderão permanecer em sigilo por 25 anos, os quais poderão ser prorrogados uma única vez (art. 24, §1º c/c art. 35, § 2º da Lei 12.527/2011).

Mesmo a Lei de Acesso à Informação, que busca fomentar uma cultura de transparência nos órgãos públicos, já demonstrava preocupação com a proteção de dados pessoais, no ano de 2011, quando foi publicada. Em seu art. 31, ela ordena que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Nesses casos, chegou a autorizar sigilo de até 100 anos para dados vinculados à honra, vida privada, intimidade e imagem (art. 31, § 1º, I).

Destarte, percebe-se uma certa tensão, já sob a égide da Lei de Acesso à Informação, sobre a proteção da imagem dos sujeitos e a publicização de dados pessoais. Sobre a questão, Bento (2015, p.105) explana que

O direito de acesso à informação, como todo direito, não é absoluto. É um princípio que deve ser satisfeito na maior medida possível, mas que encontra limites em outros direitos e no respeito a interesses de igual dignidade. Estes estão relacionados, na maioria das vezes, com o direito à privacidade e a proteção da segurança coletiva. Encontrar um equilíbrio entre a transparência, a privacidade e a segurança da informação é, de longe, a tarefa mais complexa de um regime de acesso.

Com o surgimento da Lei Geral de Proteção de Dados, o debate sobre o resguardo de informações pessoais e a transparência de dados de interesse coletivo se acirrou. Isso porque a LGPD traz em seus fundamentos (art. 2º) o respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem.

Souza (2022) ilustra como essa tensão pode ocorrer citando os contratos celebrados pela Administração Pública. Por conta do dever de transparência, os contratos são disponibilizados à toda sociedade e órgãos de controle para que verifiquem a legalidade do objeto, os valores despendidos, se ocorreu ou não superfaturamento, se há indícios de fraude, entre outros. No entanto, os documentos também possuem CPF dos signatários e seu endereço residencial. Seriam esses dados relevantes para o fomento da transparência?

Por isso Souza (2022) defende que as normas não são opostas, mas complementares. Embora tenham objetos distintos, a LAI focando na transparência e a LGPD na proteção dos dados pessoais, ambas podem conviver de maneira harmoniosa, ainda que eventualmente pontos de controvérsias existam. No exemplo em comento, bastaria tornar o contrato público, cobrindo com uma tarja as informações pessoais dos agentes que fizeram a vez de Administração Pública na prática do ato.

No caso dos dados de pessoas candidatas inseridos por ocasião do registro de candidatura, e, portanto, disponíveis para consulta pública, a LGPD trouxe questionamentos sobre a publicização das informações. Devem ser disponibilizados dados pessoais como RG e CPF? No caso da declaração de bens, o valor de imóveis e seu endereço deve ser público? Se o candidato não

logrou êxito na disputa, as informações no *DivulgaCandContas* têm de ser retiradas do ar? Se sim, quanto depois?

Por conta de celeumas desta natureza foi que o Tribunal Superior Eleitoral realizou, nos dias 2 e 3 de junho de 2022, uma audiência pública onde se debateu os impactos da LGPD na realização dos registros⁸. A reunião aconteceu por decisão proferida no bojo do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, ponto que se analisa adiante.

4 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 600231-37.2021.6.00.0000: UM NORTE SOBRE O TRATAMENTO DE DADOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL NOS REGISTROS DE CANDIDATURA

O Tribunal Superior Eleitoral enfrentou uma importante questão sobre a dicotomia entre a proteção da honra e intimidade, de um lado, e a transparência do processo eleitoral, do outro, no Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, que contou com relatoria do Min. Luiz Edson Fachin.

A controvérsia se originou por requerimento de Luciano Reginaldo Fulco, eleito como suplente do cargo de vereador, no Município de Guarulhos/SP, nas eleições de 2020. Com base na Lei Geral de Proteção de Dados⁹, requereu a retirada de seus dados do sistema *DivulgaCandContas* uma vez que desde que se candidatara para participar do pleito de 2020, estaria sofrendo transtornos diários como ameaças, ligações e clonagem de aplicativos, o que provocaria um afastamento social e exclusão de suas redes sociais, assim como troca de número de telefones, senhas, dentre outras dificuldades.

Neste ponto, é salutar ressaltar uma disposição da LGPD. Dentre os fundamentos elencados no art. 2º da norma, consta a autodeterminação informativa. Sobre o assunto, Souza (2022, p. 37) elabora:

Em linhas gerais, podemos definir a autodeterminação informativa como o poder do titular do dado pessoal de interferir

⁸ As entidades que tivesse interesse de participar da audiência, deveriam responder quatro questionamentos: i) Há necessidade de operar ajustes na plataforma *DivulgaCandContas* e no sistema Processo Judicial Eletrônico quanto à extensão da publicização do trâmite dos processos de registro de candidatura e de demonstrativo de regularidade de atos partidários? Em caso de resposta positiva, quais seriam eles?; ii) Há necessidade de reconsiderar o acesso ao teor das certidões criminais disponibilizadas na plataforma *DivulgaCandContas*, inclusive no período para além ao "período crítico eleitoral" (do início da campanha até a data da eleição)?; iii) Há necessidade de inibir a publicização na plataforma *DivulgaCandContas* de algum(ns) dado (s) pessoal(is) titularizado (s) pelo(a) requerente do registro de candidatura? Em caso de resposta positiva, quais seriam eles?; iv) Há necessidade de operar ajustes ou de inibir a publicização na plataforma *DivulgaCandContas* de informações atinentes ao campo Lista de Bens Declarados? ⁹ Dispõe o art. 8º, § 5º, da Lei nº 13.709/2018 que o consentimento conferido pelo titular dos dados para tratamento de suas informações pessoais pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa.

ativamente no tratamento de seus dados, seja limitando as hipóteses de tratamento, seja determinando a minimização de dados desnecessários para tais hipóteses e, no limite, em determinadas situações, interrompendo esse tratamento com a eliminação de seus dados pessoais do domínio de alguns controladores.

Noutro giro, a Lei Geral das Eleições impõe que os documentos necessários para registro de candidatura serão públicos (art. 11, § 6º). Em reforço, o art. 74 da Res. TSE 23.609/2019 estabelece que o processo de registro, bem como as informações e documentos que o instruem, são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados, seja no PJe, seja no *DivulgaCandContas*.

A LGPD reacendeu o debate sobre a possibilidade de retirada de informações públicas do registro com base em seus dispositivos e em sua principiologia. Se o sujeito pode interferir ativamente no tratamento de seus dados, deve fazê-lo. Se está sofrendo prejuízos e tem como interromper, não há razão para que permaneça inerte.

O Tribunal Superior Eleitoral já havia se manifestado sobre a supressão de dados de candidatos não eleitos em decisões anteriores. A jurisprudência da corte foi firmada, inicialmente, no sentido de que, uma vez escoado o prazo do mandato para qual a pessoa concorreu, não haveria mais interesse público na exposição de seus dados pessoais (nesse sentido: PA nº 501-91/PR, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26.11.2013, DJe de 14.2.2014; Pet nº 534-47/CE, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgada em 23.9.2014, DJe de 7.10.2014; e Pet nº 508-49/SP, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgada em 23.9.2014, DJe de 7.10.2014).

Assim, o entendimento do TSE tinha um importante marcador temporal: o período do mandato para qual o indivíduo concorreu. Se um candidato a senador, embora não eleito, quisesse ter suas informações pessoais obliteradas, deveria esperar os oito anos da legislatura de quem se consagrou vencedor, para só então ter seu pleito atendido.

Posteriormente, o posicionamento da corte evoluiu. No acórdão da Pet nº 493-80/RJ, de relatoria do Min. Luiz Fux, e julgamento em março de 2015, ficou consignado que a ponderação entre o direito do cidadão de ter amplo acesso às informações relativas aos competidores do processo eleitoral e o direito à privacidade dos candidatos não prescinde da análise do lapso temporal decorrido entre a realização do pleito e a data do requerimento.

Isto é, uma vez findo o processo eleitoral, caberia ao juiz, diante das nuances do caso concreto que chegasse para sua apreciação, decidir pela retirada, ou não, das informações do *DivulgaCandContas*, ainda que os mandatos estivessem em curso. Dessarte, o requisito do lapso temporal restaria superado. Não se deve olvidar, todavia, que as decisões aqui mencionadas foram prolatadas antes da égide da LGPD. O principal fundamento, no entanto,

era a proteção da intimidade e privacidade, o que traz uma proximidade ao espírito da novel legislação.

Já em 2020, no Processo Administrativo 0600448-51.2019.6.00.0000, relatado pelo Min. Og Fernandes, foi determinada a retirada das informações do senhor Paulo Roberto Roque Antônio Khouri do *DivulgaCandContas*. Ele concorreu para o Senado pelo Distrito Federal no pleito de 2018 e não logrou êxito na sua empreitada. Com base na preservação de sua intimidade, solicitou que os dados da plataforma fossem suprimidos, tendo seu pedido deferido.

Consta do acórdão que durante o mandato do cargo para o qual concorreram, a intimidade dos candidatos derrotados há de prevalecer sobre a publicidade eleitoral, visto que inexistente, a partir desse momento, interesse público na permanência da exposição pública.

Foi com base nessa evolução jurisprudencial que Luciano Reginaldo Fulco também teve seu requerimento atendido no Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000. No entanto, em seu voto, o Min. Edson Fachin sugeriu que fosse criado grupo de trabalho multidisciplinar para estudo do tratamento dos dados no registro de candidaturas, e, também, chamamento da sociedade civil e entidades interessadas para participarem do debate, o que ocorreu em junho de 2022.

Após as manifestações dos interessados em audiência pública e estudos do grupo multidisciplinar (GT-CAND), o TSE voltou a enfrentar o tema no mesmo Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000, mas agora destacado do pedido individual formulado. A ideia era balizar as decisões do órgão dali para frente somadas as maturações necessárias advindas do diálogo proporcionado pela audiência pública.

O Min. Edson Fachin, em seu voto, pontuou que a página *DivulgaCandContas* em si considerada não tinha problemas. De acordo com o julgador, a problemática estava centrada na publicização de dados pessoais presentes no Processo Judicial Eletrônico (PJe) com informações dos registros dos candidatos, cujo link se encontra no *DivulgaCandContas*. Votou, então, pela anonimização de dados pessoais presentes, tais como RG e CPF.

Em divergência que restou vencedora por ampla maioria, o Min. Alexandre de Moraes votou pelo prestígio à transparência eleitoral. De acordo com o magistrado, a LGDP é uma lei geral que deve se curvar à legislação especial em face do princípio da especialidade. Sendo a Lei Geral das Eleições específica, ela deve preponderar.

Ao fim, ficou pacificado que os dados pessoais do candidato relativos a endereço residencial completo (que deverá ter o número da casa ou lote suprimidos), telefone pessoal e e-mail pessoal devem ser ocultados, em prestígio à sua segurança. As demais informações (dados pessoais, certidões e declaração de bens) são públicas e sem limitação temporal.

Entende-se que a decisão da corte foi acertada. Não se olvida da dificuldade de balancear a proteção da privacidade e o acesso às informações públicas (BENTO, 2015). No entanto, quando alguém decide concorrer a um cargo público abre mão de parcela de sua intimidade para estar no centro do debate eleitoral.

A sociedade precisa de algumas informações pessoais para investigar se aquela pessoa está ou não apta a receber seu voto. A imprensa, da mesma forma, utiliza essas informações para buscas que podem amparar reportagens sobre o histórico de vida dos candidatos. Os órgãos de controle podem utilizar esse banco de dados para cruzamento e verificações em suas investigações.

Assim como previsto na Lei de Acesso à Informação, a transparência deve ser uma regra geral. O segredo é regime de exceção. Ressalta-se que não se advoga a aplicação desta forma de pensamento para a sociedade como um todo, mas tão somente para aquelas informações que são de interesse coletivo. Não há como desconsiderar que os dados de candidatos estão abarcados pelo interesse. Da forma como decidiu o TSE, resta compreendido que nem todas informações estão sujeitas ao escrutínio público. De fato, o endereço residencial completo, o número de telefone e o e-mail são elementos pessoais e que só devem ser compartilhados com quem os titulares desejarem.

O norte dado pelo TSE no julgamento do Processo Administrativo nº 600231-37.2021.6.00.0000 é que, em seara eleitoral, os dados dos candidatos serão entendidos como dados de interesse público, em que se preconiza a transparência. Malgrado a LGPD seja uma norma importante, com impactos diretos inclusive no tratamento de dados feito pela Justiça Eleitoral no cadastro nacional de eleitores, quando se trata da competição política, ela deve ser lida com os temperamentos de cristalinidade que o processo eleitoral requer.

Em um ambiente onde a desinformação tem florescido, o acesso a dados de candidatos é relevante até mesmo para checagem de boatos e verificações de narrativas. Assim é que, com base no atual cenário, a decisão do TSE deve ser vista como acertada para o momento desafiador enfrentado: onde segredo parece regra, e não exceção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, compreende-se que a publicidade é indispensável para o jogo democrático. Trata-se de uma métrica postulada com o intuito de afastar segredos ao redor da coisa pública que, por sua vez, comprometem a limpidez do processo político e democrático. O abuso do segredo encartaria, nestas condições, o surgimento de um mistério – caricatura central para regimes antidemocráticos e totalitários.

No entanto, reconhece-se, forte nas razões do ventilado, que mesmo sociedades democráticas que requerem transparência extrema podem ser, em algum grau, penalizadas pelo abuso da infiltração do Estado na vida pessoal –

especialmente naqueles candidatos eleitos à recepção do sufrágio. Sobre a dicotomia de segredar e publicizar a vida de um candidato representante da democracia, habita uma tênue circunstância que a um só tempo disponibiliza e retira seus dados de uma plataforma como o *DivulgaCandContas*: aquilo entendido como pessoal e público. Sobreposto a isso, o segredo deverá ser um bem se pessoal e, dispensável, se público. A vida íntima de um candidato não deve ser a principal métrica para sua propaganda democrática e eleitoreira, mas sim seus atos públicos.

Muito embora o diagnóstico remonte, supostamente, ao óbvio, a resposta está longe de ser um clichê. O resultado serve como uma denúncia reiterada a tempos em que, notícias falsas, ataques institucionais e o conhecimento absoluto da vida íntima de determinado candidato, inserido na confusão entre segredo e transparência, influenciam não somente nas regras de escolha no jogo eleitoral, mas essencialmente afetam a saúde da democracia eleitoral e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

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

BARNARD, F. M. **Democratic legitimacy**: plural values and political power. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

BOBBIO, Norberto. O poder invisível. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015a.

BOBBIO, Norberto. Segredo e mistérios: os poderes invisíveis. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015b.

CANETTI, Elias. **Massa e poder**. Tradução Sérgio Telleroni. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CHAMBERS, S. 2004. "Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation". *The Journal of Political Philosophy*, v. 12, n. 4, p. 389-410, 2004. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/SIMBCD-2>. Acesso em: 8 de out. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>. Acesso em: 8 de out, 2022.

GOLTZMAN, Elder Maia. Liberdade de Expressão e Desinformação em Contextos Eleitorais: Parâmetros de Enfrentamento com Base nas Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

REIS, Márton Jacinto. Acesso a Informações Públicas. Prefácio. In: BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: Princípios Internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

REVELLI, Marco. Prefácio. In: BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Org.: Marco Revelli; Trad. Marco Aurélio Nogueira. 1. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. **Dados Pessoais: LGPD e as eleições.** De acordo com a Emenda Constitucional nº 115/2022. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

THOMPSON, D. "Democratic secrecy". **Political Science Quartely**, v. 114, n.2, 1999. p. 181-193. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657736>. Acesso em: 8 de out. 2022.

TÔRRES, Fernanda Carolina. O direito fundamental à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 200, p. 61-80, out./dez. 2013.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making.** 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>. Acesso em: 13 nov. 2022.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **The Inter-American Legal Framework Regarding The Right To Access To Information.** March. 07 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/2012%2009%2027%20access%20to%20information%202012%20edits.pdf> Acesso em: 17 nov. 2022.

CANDIDATURA POLÍTICA ELEITORAL *SUB JUDICE* E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA CAMPANHA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA INELEGIBILIDADE

SUB JUDICE POLITICAL CANDIDACY AND THE USE OF PUBLIC RESOURCES FOR CAMPAIGN ACTS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF INELIGIBILITY

Marta Costa Barbosa¹

Artigo recebido em 16/11/2022 e aprovado em 1º/12/2022.

RESUMO

O presente artigo aborda a questão da compatibilização entre o direito ao sufrágio passivo, de um lado, e a preservação do erário, de outro, na hipótese de candidatura eleitoral que se encontra *sub judice* em razão de impugnação à elegibilidade do candidato. Tem como objetivo discorrer acerca da permissão legal, contida no art. 16-A da Lei nº 9.504/1997 (com redação conferida pela Lei nº 12.034/2009), para a realização de atos de campanha por parte de candidatos cujos pedidos de registro de candidatura ainda se encontram pendentes de julgamento definitivo, bem como sobre a necessária utilização de recursos financeiros para a consecução de tais atos.

Palavras-chave: candidatura *sub judice*; sufrágio passivo; campanha eleitoral; recursos públicos

ABSTRACT

This article addresses the issue of compatibility between the right to passive suffrage, on the one hand, and the preservation of the treasury, on the other, in the event of an electoral candidacy that is *sub judice* due to a challenge to the candidate's eligibility. It aims to discuss the legal permission, contained in article 16-A of Law 9.504/1997 (with wording provided by Law 12.034/2009), for the carrying out of campaign acts by candidates whose candidacy registration requests are still pending final judgment, as well as on the necessary use of financial resources to carry out such acts.

Keywords: *sub judice* candidacy; passive suffrage; campaign; public resources

INTRODUÇÃO

O tema a ser abordado neste trabalho refere-se à situação fática na qual um candidato tem o seu pedido de registro de candidatura ainda pendente de final apreciação por parte do Poder Judiciário, mas não pode ter seu direito fundamental ao sufrágio, notadamente o direito de ser votado (capacidade eleitoral passiva), negado em razão de suposta inelegibilidade, posto que ainda não definitivamente declarada pela autoridade competente.

Por tal motivo, isto é, não ser possível privar o candidato de exercer o seu direito ao sufrágio, deve-lhe ser garantida a oportunidade de realizar os atos de campanha pertinentes, assim como os seus demais concorrentes, a fim de que tenha reais chances de se eleger, haja vista que, frise-se, seu pedido de registro encontra-se pendente de apreciação definitiva. Atualmente, essa garantia está

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), com Especialização em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP). Analista Judiciária - área judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP).

positivada no artigo 16-A, da Lei nº 9.504/97 (com redação conferida pela Lei nº 12.034/09).

A fim de que possa praticar os mencionados atos de campanha, propagandeando a pretensão e a suposta habilitação para ocupar o cargo político almejado, faz-se necessário o dispêndio de recursos materiais consideráveis, que podem ser vultosos, a depender da extensão territorial de abrangência do cargo pretendido e dos tipos e formas de propaganda empregados.

O financiamento de campanha no Brasil ocorre, basicamente, de duas formas: com recursos privados, doados por pessoas naturais ou oriundos de comercialização de bens e eventos, e com recursos públicos, oriundos, principalmente, do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Esse quadro enseja indagação sobre o acerto ou desacerto em se empregar recursos advindos do erário em campanhas eleitorais que têm, muitas vezes, uma grande probabilidade de findarem em declaração de nulidade de votos, em razão de posterior indeferimento do respectivo pedido de registro de candidatura. Tal questionamento adquire relevância diante dos princípios da moralidade e economicidade, que devem sempre nortear o emprego de recursos públicos.

Portanto, este estudo pretende investigar a seguinte questão/problema: como compatibilizar a garantia do direito fundamental ao sufrágio, de um lado, e a preservação do erário, de outro, na hipótese de candidatura *sub judice* que, como em qualquer outra hipótese de campanha eleitoral, precisa utilizar recursos financeiros para sua realização.

Saliente-se que a opção por focalizar a inelegibilidade como causa para o indeferimento de pedidos de registro de candidatura, em detrimento de outros motivos que podem ensejar a negativa a tal pedido, reside no fato de que se trata de instituto que enseja diversas controvérsias e discussões jurídicas polarizadas, as quais convém abordar por originarem consequências diretas na aplicação de direitos constitucionais fundamentais.

1 O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA INELEGIBILIDADE

A Constituição da República brasileira prevê, de forma direta, algumas das causas de inelegibilidade, no art. 14, parágrafos 4º ao 7º, instituindo, assim, restrições à capacidade eleitoral passiva, ou seja, ao direito que, a princípio, todo cidadão tem de ser votado.

De acordo com o estabelecido diretamente pelo texto constitucional, são inelegíveis: os inalistáveis e os analfabetos (§ 4º); os chefes do Poder Executivo, ou quem os houver sucedido ou substituído no curso do mandato, para mais de um período subsequente (§ 5º); os chefes do Poder Executivo, para

concorrerem a outros cargos, caso não renunciem aos respectivos mandatos em até seis meses antes do pleito (§ 6º); e o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, de chefe do Poder Executivo, no território de jurisdição deste, ou de quem o haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Além disso, a Carta Magna, já na sua redação original, estabeleceu que uma lei complementar deveria prever outros casos de inelegibilidade, além daqueles que o próprio texto constitucional instituiu, com a finalidade de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública (art. 14, parágrafo 9º).

Assim, quer seja para as inelegibilidades estatuídas na própria Constituição da República, quer seja para aquelas a serem descritas em lei complementar, o primeiro fundamento para a restrição ao direito ao sufrágio, na sua forma passiva, é a garantia (ou a proteção) da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso de poder, seja este econômico ou funcional, este último por meio do uso da máquina administrativa para favorecer determinadas campanhas eleitorais.

No ano de 1994, a Emenda Constitucional de Revisão nº 4 conferiu nova redação ao mencionado parágrafo 9º, para acrescentar o seguinte objeto de proteção das inelegibilidades: “a proibidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”.

Dessa maneira, as inelegibilidades estão revestidas de fundamento ético, que se correlaciona “com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure” (Silva, 2019, p. 391)². Trata-se de garantir que não disputem o pleito eleitoral aqueles candidatos que tenham demonstrado, por meio de condutas realmente graves, ímprobas ou criminosas, a sua predileção para obtenção de poder de forma ilegítima, abusiva e injusta.

² Neste ponto, cabe recordar a “definição mínima de democracia”, proposta por Norberto Bobbio, para a qual se faz necessária a presença de três condições: a atribuição do direito de participar, direta ou indiretamente, da tomada de decisões coletivas a um número elevado de cidadãos; a existência de regras procedimentais como a da maioria; e “que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. - os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte; isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo” (2019, p. 37-38).

Portanto, a interpretação das causas de inelegibilidade não pode ser tão abrangente e frívola a ponto de privar o cidadão do direito de ser votado a pretexto da prática de conduta que não coloque em risco a normalidade e legitimidade das eleições ou não possa ser caracterizada como improbidade administrativa.

Nos dizeres de Mauro Antonio Prezotto (2015, p. 5), “a elegibilidade é a regra, ela é conquistada por etapas pelo cidadão – dos 18 aos 35 anos de idade. Já a inelegibilidade se constitui exceção à capacidade eleitoral passiva. Por isso as normas que tratam de inelegibilidade devem ter interpretação restritiva”.

De outro lado, os valores mencionados pelo parágrafo 9º, do art. 14, da Constituição da República, não devem restar desprotegidos em razão da positivação insuficiente das inelegibilidades, isto é, à lei complementar cabe prever aquelas condutas que sejam sérias e relevantes o bastante para macular tais valores, as quais serão interpretadas de forma estrita, haja vista se tratar de restrições a direito fundamental. Nesse sentido: “[o]s limites aos limites dos direitos fundamentais, portanto, funcionam como verdadeiras barreiras à restringibilidade destes direitos, sendo, nesta perspectiva, garantes da eficácia dos direitos fundamentais (...)”³.

Ademais, cabe frisar, conforme recorda José Jairo Gomes (2019, p. 233), que a inelegibilidade possui duplo fundamento, ou seja, pode se consubstanciar em efeito de decisão condenatória pela prática de ilícito, assumindo natureza de sanção; ou pode simplesmente consistir em adequação da situação pessoal do cidadão ao regime jurídico eleitoral em vigor. No primeiro caso, tem-se como exemplo a condenação por abuso de poder durante campanha eleitoral ou pela prática de um dos crimes previstos no art. 1º, inciso I, alínea e, da Lei Complementar nº 64/90. Já com relação à inelegibilidade fundada em situação pessoal do cidadão, os membros da Magistratura, por exemplo, não podem se dedicar à atividade político-partidária, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso III, da Constituição da República. Essa última apresenta hipóteses que estão previstas apenas na Carta Magna.

Walber de Moura Agra (2012, p. 162) adotou posicionamento semelhante, denominando de inelegibilidades cominadas aquelas que constituem efeito de uma decisão condenatória. O autor entende que não seria possível não classificar de sanção um instituto que se revela como um “castigo” para um ato reprovável praticado, e tem como uma de suas finalidades evitar que a conduta ilícita se repita. Para Agra, tal tipo de inelegibilidade consiste de fato em uma sanção.

³ Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p. 398.

2 AS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE

A Lei Complementar nº 64/1990, fundada no quanto estabelecido no art. 14, parágrafo 9º, da Constituição da República, abriga atualmente as causas legais de inelegibilidade de candidatos a cargos eletivos. A redação desse diploma legislativo sofreu modificações cruciais no ano de 2010, sobre as quais se discorrerá mais adiante.

Anteriormente, são cabíveis breves comentários acerca da versão original da LC 64/90⁴. Em primeiro lugar, destaque-se que a lei exigia o trânsito em julgado das decisões judiciais que acarretavam a inelegibilidade.

O Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF, julgada em 06/08/2008, de relatoria do ministro Celso de Mello, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, julgou improcedente pedido de declaração da não recepção de parte dos dispositivos que continham tal exigência. A autora sustentava a autoaplicabilidade do art. 14, parágrafo 9º, da Constituição da República, de modo que a Justiça Eleitoral pudesse considerar os fatos previstos na Lei de Inelegibilidades, para indeferir pedidos de registro de candidaturas, independentemente do trânsito em julgado da respectiva condenação. Prevaleceu, em síntese, o entendimento de que se mostrava necessário o trânsito em julgado de eventual condenação criminal ou por improbidade administrativa, em atendimento ao princípio da presunção de inocência, que dispõe de eficácia irradiante para o âmbito do processo eleitoral, não sendo apenas aplicável aos processos e procedimentos criminais. Além disso, entendeu-se que o próprio parágrafo 9º, do art. 14, reconheceu a faculdade de o Congresso Nacional estabelecer outros casos de inelegibilidade - ou seja, não se tratava de dispositivo constitucional autoaplicável -, por meio de lei complementar, a qual não poderia transgredir a presunção constitucional de inocência, entendida como valor fundamental.

Esse posicionamento permaneceu vigente na Suprema Corte até o julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29/DF e 30/DF e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578/DF, que tiveram como objeto a análise de dispositivos da Lei Complementar nº 135/2010.

O segundo importante destaque acerca da redação original da LC nº 64/90 diz respeito ao prazo de apenas três anos de inelegibilidade que impunha para aquele que fosse condenado pela prática dos ilícitos que previa. Esse prazo era considerado exíguo por parte da doutrina, já que "o candidato eleito tornava-se novamente elegível antes mesmo que seu mandato acabasse"⁵. Por

⁴ Para histórico objetivo acerca do assunto, conferir artigo intitulado "A Lei Complementar n. 64/90 – antecedentes históricos e evolução interpretativa" (Pereira, 2012, p. 1-5).

⁵ Gonçalves, 2018, p. 135. No mesmo sentido, cf. Gomes, 2019, p. 271.

fim, convém destacar que a LC nº 64/90, em sua versão original, previa um elenco menos extenso de hipóteses de inelegibilidade.

2.1 As modificações realizadas pela Lei Complementar nº 135/2010 e sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal

Uma das principais modificações trazidas pela LC nº 135/10, conhecida por “Lei da Ficha Limpa”, foi a eliminação da exigência de trânsito em julgado da decisão condenatória que enseja a inelegibilidade. De acordo com a atual redação do diploma legal em comento, cabe o seu reconhecimento com relação ao candidato que tiver processo pendente contra si, no qual esteja sendo acusado por algum (ns) do (s) ilícito (s) elencado (s) em seus dispositivos. Exige-se, entretanto, que tenha havido decisão confirmada ou originalmente proferida por órgão judicial colegiado.

Outra modificação efetivada pela “Lei da Ficha Limpa” foi a ampliação do prazo de inelegibilidade, que restou unificado em oito anos para todos os casos que decorram da prática de ilícitos. Esse prazo, de acordo com a lei, é contado a partir da extinção das penas pela execução dos crimes previstos no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90 ou daquelas impostas pela prática de ato de improbidade administrativa, por exemplo. Ou seja, o indivíduo que tenha sido condenado por alguma das condutas elencadas na lei das inelegibilidades permanecerá inelegível desde a publicação da decisão do órgão colegiado competente (art. 15, da LC nº 64/90) até o fim do prazo de oito anos contado a partir da extinção da pena fixada⁶.

A LC nº 135/2010 também ampliou o rol de condutas que podem ensejar a inelegibilidade, incluindo diversas hipóteses, dentre as quais estão: um elenco bem mais amplo de crimes; a improbidade administrativa; a prática de corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou conduta vedada aos agentes públicos; as doações eleitorais irregulares; a perda do cargo por sentença ou aposentadoria compulsória de membros da magistratura ou do Ministério Público; entre outras.

⁶ O posicionamento do TSE que se encontra em vigor atualmente confirma a tese da impossibilidade de detração do prazo de oito anos do período entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado da respectiva ação: ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. VEREADOR. INELEGIBILIDADE. CONDENAÇÃO CRIMINAL. ALEGAÇÃO. IRRETROATIVIDADE. LEI COMPLEMENTAR 135/2010. PREQUESTIONAMENTO FICTO. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRETENSÃO. DETRAÇÃO. PRAZO DE INELEGIBILIDADE. INADMISSIBILIDADE. [...] Conforme decidido pelo STF no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4.578, é inadmissível a detração do período decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado do prazo de inelegibilidade de oito anos após o cumprimento da pena, previsto no art. 1º, I, e, da LC 64/90. Agravo regimental a que se nega provimento. (Recurso Especial Eleitoral nº 46593, 13/12/2016). A Súmula nº 61, também do TSE, confirma esse entendimento. Entretanto, há posicionamento contrário na doutrina, a exemplo de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 138).

O novo elenco de crimes cuja condenação acarreta a inelegibilidade também inclui boa parte dos tipos penais previstos na legislação pátria.

Ademais, após a entrada em vigor da LC nº 135/2010 é possível haver a suspensão da inelegibilidade por decisão do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas indicadas em algumas das alíneas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. (art. 26-C).

Cabe destacar que a súmula nº 44 do TSE estabelece que tal dispositivo não afasta o poder geral de cautela conferido ao magistrado pelo Código de Processo Civil, isto é, segundo a jurisprudência eleitoral a suspensão da inelegibilidade pode ser determinada por decisão singular do relator do respectivo recurso, por exemplo, e não necessariamente por parte do órgão colegiado do tribunal.

O fundamento dessa norma está em permitir ao candidato afastar os efeitos que eventual condenação indevida pudesse ter em sua capacidade eleitoral passiva, tentando-se compatibilizar “a necessidade de resguardo a direitos individuais e a cobrança social pelo aprimoramento das barreiras à elegibilidade de pessoas que ostentem histórico pessoal desabonador” (Reis, 2010, p. 45).

As modificações mencionadas acima, efetivadas por meio da LC nº 135/2010, tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Constitucionalidade nº 4.578, as quais foram julgadas em conjunto, no dia 16/02/2012. A Suprema Corte firmou entendimento no sentido de que o diploma legal é integralmente compatível com a Constituição da República. Em síntese, restou decidido que a regra constitucional da presunção de inocência não irradia efeitos no âmbito eleitoral, mas sim no criminal, de modo que a expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo pode ser afastada em face de condenação proferida em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função.

Ademais, entendeu o STF que o *ius honorum* pode ser restringido por lei em hipóteses que revelem elevada carga de reprovabilidade social, por infração à probidade, à moralidade administrativa, ou abuso de poder econômico ou funcional, o que foi atendido com as previsões da LC nº 135/2010. O prazo de oito anos de inelegibilidade, e sua contagem a partir do cumprimento da pena fixada na condenação que a ensejou, também foi considerado constitucional. Contudo, o voto do relator, ministro Luiz Fux, foi vencido nesse ponto, já que, de acordo com seu posicionamento, em interpretação conforme a Constituição, com fundamento no princípio da proporcionalidade, seria necessário deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado.

2.2 Críticas à “Lei da Ficha Limpa” e seus contrapontos

De início, cabe frisar que, de modo geral, há certo consenso doutrinário acerca da importância da Lei da Ficha Limpa e seu relevante papel no cumprimento do art. 14, parágrafo 9º, da Constituição da República, no sentido de se tentar garantir a normalidade e legitimidade das eleições contra possíveis abusos de poder, protegendo-se a probidade e a moralidade administrativas.

Entretanto, alguns autores expressaram ressalvas com relação à constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 135/2010, ou, ao menos de sua interpretação e aplicação, principalmente com relação aos pontos indicados acima, os quais foram as principais mudanças realizadas na Lei das Inelegibilidades. É o caso de Ingo Wolfgang Sarlet, que discorda da aplicação do princípio da presunção de inocência somente no âmbito criminal:

[...] a alegação de que a presunção de inocência não se aplica aos casos de condenação por improbidade administrativa (o mesmo se aplicaria às condenações em sede eleitoral) corresponde a uma leitura estrita da presunção de inocência na condição de regra apenas aplicável na seara criminal, não dando, no nosso sentir, suficiente peso à gravidade das sequelas oriundas de uma condenação por improbidade. (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019 p. 776)

Por outro lado, de acordo com posicionamento doutrinário diverso, a garantia do duplo grau de jurisdição já se mostraria suficiente para a restrição do direito de ser votado. Para essa corrente, não seria possível a declaração de inelegibilidade em casos de condenação por órgão colegiado em única instância como nas hipóteses de atuação do Tribunal do Júri ou de competência originária de tribunais para processo e julgamento. Nesse sentido:

É preciso fazer crer que o objetivo do legislador quando utilizou a expressão “proferida por órgão colegiado” tinha em mente a possibilidade de duas análises jurídicas, sendo uma em primeira instância, onde o julgador isolado profere sua decisão e, posteriormente, uma segunda avaliação judicial, na qual uma turma ou câmara julgadora, em forma colegiada, preferiria nova decisão confirmando ou reformando a decisão inicial. Com esse formato, estaria o legislador, pelo menos é o que se faz imaginar, primando pela celeridade na incidência da norma eleitoral, evitando um lapso temporal alargado em virtude de novos recursos e, ao mesmo tempo, garantindo, mesmo que minimamente, dois momentos de análise concreta do caso e, via de consequência, a possibilidade de reavaliação quando se tratar de condenação. (Silva Junior; Silva, 2012, p. 21)

O certo é que prevaleceu na doutrina e na jurisprudência⁷ o posicionamento segundo o qual o reconhecimento de eventual inelegibilidade não corresponde a uma imposição de pena ou sanção, de maneira que o princípio da presunção de inocência não se aplicaria a esta matéria, o qual apenas irradiaria seus efeitos na seara criminal. Assim, a inelegibilidade apresentar-se-ia como um critério jurídico e político, previsto em lei, ao qual o pretense candidato deve se adequar para que possa exercer mandato eletivo.

André Nogueira Cavalcante, por sua vez, entendeu que houve sim restrição ao princípio da presunção de inocência nesse caso. Porém, observou que não seria possível atingir o “propósito moralizante” do art. 14, parágrafo 9º da Constituição da República sem dita restrição (2016, p. 180). Ademais, tal limitação, ainda segundo Cavalcante, revelou-se razoável, sem excessos – haja vista a possibilidade de se suspender cautelarmente a inelegibilidade advinda de condenação por órgão colegiado -, e mostrou-se legítima, analisando-se a questão sob o prisma do critério da proporcionalidade (2016, p. 143-181).

Outra crítica feita às modificações efetuadas por meio da Lei da Ficha Limpa na Lei das Inelegibilidades diz respeito ao conteúdo de algumas das hipóteses que podem ensejar a declaração de inelegibilidade. De acordo com Luiz Carlos dos Santos Gonçalves há alguns excessos no rol previsto no art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, com os acréscimos trazidos pela Lei Complementar nº 135/10. Em tais casos, o autor entende que há escassa lesividade, de modo que a imposição de inelegibilidade é medida gravosa e desproporcional.

São apresentados como exemplos a demissão de funcionário público faltoso (cuja inelegibilidade pode decorrer da aplicação do art. 1º, inciso I, alínea o, da LC nº 64/90); o exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro que seja objeto de liquidação judicial ou extrajudicial (art. 1º, inciso I, alínea i, da LC nº 64/90); ou a infração ético-profissional de menor suposição (art. 1º, inciso I, alínea m, da LC nº 64/90). Para o autor, isso deve ser reparado pelo Poder Judiciário durante a aplicação do diploma legal em questão, por meio da análise da gravidade dos fatos para que o reconhecimento da inelegibilidade não seja desproporcional (2018, p.148).

O mesmo jurista também defende que, se de um lado a Lei da Ficha Limpa pode ter o defeito de haver instituído hipóteses excessivas de causas de inelegibilidade, por outro, houve omissão no que tange à previsão de alguns crimes no rol daqueles cuja condenação tem por efeito a declaração de inelegibilidade. Exemplos de tais infrações são a violência doméstica (art. 129, parágrafo 9º, do Código Penal), o sequestro ou cárcere privado (art. 148, CP), a condução de veículo em condições de embriaguez (art. 306, do Código de

⁷ Cf. julgamento das ADC' s nº 29 e 30 e ADI nº 4.578, pelo Supremo Tribunal Federal.

Trânsito) e aquelas relativas à exploração sexual de crianças e adolescentes (arts. 240 a 244-A, do Estatuto da Criança e do Adolescente)⁸.

Outrossim, alguns doutrinadores advertem para o risco de intensificação da aplicação moralista da lei em questão, em contrariedade aos valores e regras constitucionalmente previstos:

A exacerbação do moralismo provoca um arrefecimento da densidade normativa e torna o ordenamento jurídico imprevisível, podendo propiciar que vetores morais de determinados grupos sociais sobreponham-se aos ditames agasalhados pela Carta Magna, inclusive maculando a estabilidade das relações jurídicas. (Agra, 2012, p. 14)

É de se frisar, contudo, que o princípio da moralidade tem estatura constitucional, regendo a administração pública como um todo e, em particular, a realização das eleições, nos termos do art. 14, parágrafo 9º da Carta Magna, as quais devem ter sua legitimidade garantida contra qualquer tipo de abuso de poder, no sentido de que os mandatos eletivos sejam exercidos de forma proba por parte dos candidatos eleitos.

Desse modo, a aplicação da lei das inelegibilidades deve ter como fim último a proteção da probidade administrativa - com fundamento em atitudes concretas dos pretensos candidatos a cargos eletivos, que possam ter infringido ou vir a infringir o devido trato respeitoso e honesto para com a coisa pública, e não mediante a imposição de moralismos sem previsão legal.

Por fim, cabe registrar nossa posição com relação às críticas mencionadas neste item, manifestando concordância com a proposição de se garantir ao menos o duplo grau de jurisdição - isto é, uma reanálise de eventual condenação - na interpretação da expressão "órgão colegiado" constante nos diversos dispositivos da Lei da Ficha Limpa, a fim de que se confira maior segurança às decisões restritivas da capacidade eleitoral passiva. Além disso, a proposta de Luiz Carlos do Santos Gonçalves, de mitigação das hipóteses excessivas constantes na lei em questão, de um lado, bem como de acréscimo de crimes graves não previstos no rol do art. 1º, inciso I, alínea e, da LC nº 64/90, de outro, atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, possibilitando uma melhor adequação das previsões legais aos preceitos constitucionais que demandam, de forma conjugada, a proteção da probidade administrativa e o respeito aos direitos políticos individuais.

3 CAMPANHA SUB JUDICE E SUAS IMPLICAÇÕES

3.1 A permissão legal para a realização da campanha

⁸ Gonçalves, 2010, p. 87-88.

Em algumas situações a inelegibilidade, como causa de impugnação a determinada candidatura, ainda pode não estar definitivamente declarada pela autoridade competente durante o processo eleitoral, casos em que o candidato pode continuar em campanha, aguardando uma decisão final acerca da matéria⁹.

O art. 16-A da Lei nº 9.504/97, acrescido pela Lei nº 12.034/09, permite a continuidade da campanha. Entretanto, o dispositivo citado parece conflitar com a prescrição realizada por um outro trecho da legislação eleitoral: o art. 15, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90, com a redação conferida pela LC nº 135/10.

Isso porque o art. 16-A autoriza realização de todos os atos relativos à campanha eleitoral por parte de candidato que esteja com seu registro *sub judice*, incluindo a manutenção de seu nome na urna eletrônica. Porém, o art. 15 estabelece que já com declaração da inelegibilidade por decisão proferida por órgão colegiado – e, portanto, sem que tenha havido o término da marcha processual- o registro do candidato seja negado ou cancelado.

Diante desse aparente conflito de normas, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem se colocado no sentido de conferir prioridade à aplicação do quanto estabelecido pelo art. 16-A. De fato, nas eleições gerais de 2018, o TSE firmou entendimento, no Recurso Ordinário nº 060091968, no sentido de que a condição de candidatura *sub judice* apenas cessará com o trânsito em julgado da decisão que indeferir o registro ou com a decisão de indeferimento do registro proferida pelo Plenário do TSE.

Assim, tendo em vista a tentativa jurisprudencial de compatibilização dos dispositivos legais em questão, a incidência do art. 15 da Lei das Inelegibilidades encontra-se mitigada, já que, para a Justiça Eleitoral, não basta a decisão declaratória da inelegibilidade exarada pelo órgão colegiado do respectivo Tribunal Regional Eleitoral. Há que haver decisão proferida pelo Plenário do TSE a fim de que cesse a condição *sub judice* da candidatura, ou seja, de acordo com a interpretação da Corte Superior Eleitoral, ao menos para as eleições gerais, a decisão colegiada referida no art. 15 será aquela proferida pelo TSE.

Em seu voto, o Ministro Relator Tarcísio Vieira de Carvalho Neto mencionou que a decisão do STF na ADI nº 5.525/DF deveria ser considerada um norte para a resolução do Recurso Ordinário supracitado. Naquela ADI, a Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” que constava no parágrafo 3º, do art. 224 do Código Eleitoral, possibilitando, assim, a realização de novas eleições após a decisão em única

⁹ Nas eleições de 2022, foram conferidos, por parte do eleitorado brasileiro, três milhões e oitocentos mil votos a candidatos cujos pedido de registro de candidatura encontravam-se *sub judice* (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-05/eleitor-brasileiro-deu-38-milhoes-votos-candidatos-sub-judice>. Acesso em 12 nov. 2022)

ou última instância da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário. Desse modo, não se faz necessário aguardar eventual pronunciamento do STF sobre a matéria para que haja a execução imediata da decisão e novas eleições sejam realizadas.

Ademais, o Ministro Relator também aventou ressalvas à tese adotada ao final, sendo a principal a possibilidade de afastamento da incidência do art. 16-A da Lei das Eleições já no âmbito do Tribunal Regional respectivo caso haja a oposição de segundos embargos de declaração fundamentadamente declarados protelatórios. A outra ressalva que merece destaque é que, para o Relator, a análise do caso concreto poderá levar ao deferimento de medida liminar por parte do órgão competente, com fundamento no poder geral de cautela do magistrado, para que o candidato continue em campanha.

O entendimento do TSE sofreu crítica doutrinária, notadamente por José Jairo Gomes. O eleitoralista identifica a existência do que chama de “contradição com conceitos processuais”, pois a continuidade da campanha eleitoral, determinada pelo art. 16-A da Lei das Eleições, ocorrerá qualquer que seja o tipo de recurso interposto contra o acórdão do respectivo TRE que declarou a inelegibilidade, isto é, tanto em caso de recurso ordinário ou especial. Ocorre que, segundo o autor:

[...] no âmbito do processo de registro de candidatura, os referidos recursos não são dotados de efeito suspensivo. Assim, o referido entendimento: i) ao criar efeito suspensivo a recurso que não o tem, invade a competência privativa da União para legislar em matéria processual (CF, art. 22, I); ii) impõe a suspensão de decisão negativa, qual seja: a que nega o pedido de registro (2019, p. 460)¹⁰.

De todo modo, o posicionamento jurisprudencial permanece em vigor atualmente, possibilitando a realização de atos de campanha eleitoral por parte dos candidatos que ainda aguardam decisão do TSE acerca da declaração ou não de sua inelegibilidade e, conseqüentemente, sobre a efetiva validade do registro da candidatura. Em decorrência disso, para a execução da campanha eleitoral, faz-se necessária a obtenção e utilização de recursos que a financie, o que será tratado no item seguinte deste estudo.

¹⁰ Quanto ao efeito suspensivo mencionado pelo autor, o Ministro Relator do Recurso Ordinário nº 060091968, cuja ementa foi transcrita acima, ponderou que o art. 257, parágrafo 2º, do Código Eleitoral apenas conferiu efeito suspensivo ao recurso ordinário contra decisão que cassa o registro de candidatura e não contra aquela que indefere o registro. Entretanto, entendeu que, por meio de uma interpretação sistemática, que considere a prescrição do art. 16-A da Lei das Eleições, o indeferimento do registro de candidatura deve receber um tratamento semelhante à sua cassação, de modo que o efeito suspensivo deve ser reconhecido não somente ao recurso contra a cassação, mas também para aquele que conteste o indeferimento do registro.

3.2 A utilização de recursos financeiros nas campanhas *sub judice*

A necessidade do dispêndio de recursos financeiros se aplica a todas as campanhas eleitorais, haja ou não o regular e definitivo deferimento do registro de candidatura por parte da Justiça Eleitoral, já que o atingimento de um significativo número de eleitores exige a assunção de despesas a fim de que o candidato e suas propostas sejam divulgados e, por conseguinte, se façam conhecidos. Atualmente, no Brasil, a maior parte dessa verba destinada à realização das campanhas tem como origem o erário¹¹, o que passou a ser uma realidade a partir de importante decisão do Supremo Tribunal Federal.

De fato, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF foi julgada procedente em parte, em 17/09/2015, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de dispositivos das Leis nº 9.504/97 e nº 9.096/95 que autorizavam a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

Em seu voto condutor, o Relator reconheceu que a Constituição da República não estabelece regras diretas, com imposições ou proibições ao legislador, no que tange ao modelo de financiamento de campanhas a ser adotado no Brasil. Entretanto, os princípios fundamentais do pluralismo político, da democracia e da isonomia política consistiriam em uma moldura a ser respeitada durante a atividade legislativa nesse caso. Tais princípios, de acordo com a decisão, não estavam sendo bem observados quando da vigência de dispositivos legais que previam a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Esses preceitos da legislação eleitoral, ainda segundo o STF, não traziam limites suficientes para mitigar a captura do poder político pelo poder econômico, tendo em vista a constatação de que muitas empresas de grande porte realizavam doações sem obedecer a uma lógica de preferências políticas de seus integrantes – já que em muitos casos uma mesma pessoa jurídica doava para campanhas eleitorais diversas, de adversários políticos, em um mesmo pleito - , mas sim a uma estratégia para angariar proximidade de agentes públicos, com finalidades escusas e desprovidas de “espírito republicano”, isto é, com o fim de obter vantagens indevidas durante os mandatos dos candidatos “patrocinados”.

Na mesma ADI, restou consignado que permanecia com o Congresso Nacional o poder de regular a matéria, instituindo um novo modelo de financiamento de campanhas eleitorais a partir das balizas trazidas pela

¹¹ Nas eleições de 2022, o total das receitas utilizadas nas campanhas eleitorais em todo o Brasil foi de R\$ 13.295.873.220,08, cuja maior parte, ou seja, 89,35% (R\$ 11.879.240.870,48) foi proveniente de fontes públicas (Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/receitas?session=2915629707473>. Acesso em: 12 nov. 2022.)

Suprema Corte quando daquele julgamento. Assim, foi editada a Lei nº 13.165/2015 que, dentre outras modificações, suprimiu da legislação eleitoral a possibilidade de doações de pessoas jurídicas.

Dessa maneira, as fontes de recursos passíveis de serem aplicados em campanhas eleitorais, nos dias atuais, são basicamente: recursos próprios do candidato (art. 23, parágrafo 2º-A, da Lei nº 9.504/97); doações de outros partidos ou candidatos (art. 28, parágrafo 6º, II, da Lei nº 9.504/97); receita decorrente de comercialização de bens ou serviços e promoção de eventos; doações de pessoas naturais (art. 23 da Lei nº 9.504/97); Fundo Especial de Financiamento de Campanha (art. 16-C da Lei nº 9.504/97); Fundo Especial de Assistência aos Partidos (fundo partidário – art. 38 da Lei nº 9.096/95); custeio da propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, por meio de compensação fiscal às emissoras (art. 99 da Lei nº 9.504/95).

Os recursos públicos constituem atualmente a maior fonte de financiamento das campanhas eleitorais de todos os candidatos que concorrem nos pleitos, quer seus registros de candidaturas estejam *sub judice*, quer sejam registros definitivos. As fontes privadas representam, por sua vez, uma parte bem menor do montante total da receita disponibilizada aos candidatos para a realização de suas campanhas¹².

Entretanto, a inversão de recursos públicos em campanhas eleitorais tem sido há tempos um assunto controverso. Em estudo realizado no ano de 2005, com foco em países da América Latina, Delia Ferreira Rubio identificou como principal ponto desfavorável à utilização de fontes públicas no financiamento de partidos e campanhas políticas o fato de que em países subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento) boa parte das necessidades básicas de suas populações não foram (ou não estão sendo) atendidas, o que acarreta o questionamento sobre a correção do emprego do erário em campanhas políticas (2005, p. 9).

Contudo, em nosso entender, deve haver, sim, investimento público eficiente nas campanhas eleitorais e partidos políticos, a fim de que a democracia representativa seja fortalecida e a arrecadação e os gastos dos candidatos a cargos públicos sejam mais transparentes e equânimes¹³. Isso não significa que o financiamento privado deve ser proibido, isto é, o financiamento misto parece ser a melhor alternativa, realizado de forma racional e levando em conta também a necessária diminuição de custos das campanhas, tendo

¹² Jose Jairo Gomes apresenta, em poucas palavras, uma explicação plausível para esse fato: “[...] os partidos têm pouca ou nenhuma aderência na sociedade, e são vistos com grande desconfiança; por isso, há baixo envolvimento da população e poucos são os que se animam a doar recursos a campanhas eleitorais [...]”. (2019, p. 480)

¹³ “[...] do ponto de vista da aplicação de recursos públicos em campanha eleitoral a finalidade última é intangível, referindo-se à garantia do debate democrático, sem, obviamente, a exigência de vitória no pleito” (Dias; Soares, 2018, p. 13).

como pressuposto a escassez de verbas referida acima. Apenas com o fortalecimento da democracia é que será possível o enfrentamento dos problemas sociais que desafiam os agentes públicos.

Outrossim, as limitações à origem privada de recursos devem ser efetivadas com a finalidade de mitigar a possibilidade de cooptação de agentes públicos pelo poder econômico de poucos grupos, em detrimento do bem público comum. As contribuições devem ser pequenas, limitadas por pessoa, e autorizada a apenas um partido ou candidato, ou seja, deve-se “multiplicar a participação de pequenos doadores” (Rubio, 2005, p. 13) e tentar garantir que a doação represente uma forma de expressão da posição política do doador e não uma forma de cooptação ilegítima do poder político.

O remate sobre essa temática, a nosso ver, não poderia ser diverso daquele apresentado pela pesquisadora supracitada, no sentido de que, independentemente do regime de financiamento que se adotar e da regulamentação que o sustente, faz-se necessário um sistema de controle composto por instituições eficientes e independentes, aliado a uma “cultura da transparência, com um autêntico compromisso dos atores políticos e da sociedade civil” (Rubio, 2005, p. 15).

4 POSICIONAMENTOS ACERCA DA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM CAMPANHAS SUB JUDICE

A inspiração para a elaboração deste estudo teve origem a partir da leitura de dois artigos acadêmicos acerca do tema. O primeiro teve como ponto de partida o fato de, no ano de 2018, a Procuradoria Geral Eleitoral haver se manifestado no sentido de propor ações judiciais para pedir o ressarcimento de recursos públicos utilizados em campanhas eleitorais cujos candidatos viessem a ter seus registros indeferidos em razão de reconhecimento de inelegibilidade¹⁴.

Assim, os autores propuseram responder à indagação sobre se eventual indeferimento do pedido de registro de candidatura serve como fundamento

¹⁴ A Procuradoria Geral Eleitoral de fato ingressou com demanda nesse sentido, ainda no ano de 2018, por meio de impugnação à Prestação de Contas nº 0601231-77.2018.6.00.0000, relativa à candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Presidente da República nas eleições de 2018. Na petição, o Ministério Público argumentou que “Ao permitir que o pretendente a candidato, por sua conta e risco, realize atos de campanha durante o curso do processo de registro de candidatura, a lei não lhe exime de responsabilidade por despender tais verbas públicas em objeto ilegal. Declarada a ilegalidade da candidatura objeto dos dispêndios, com o trânsito em julgado, ou pronunciamento dessa colenda Corte Superior, não mais subsiste o óbice processual à exequibilidade da pretensão e a responsabilidade material pelos gastos ilegais se impõe”. (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/mpf-lula-devolva-194-mi-gastos-campanha.pdf>. Acesso em: 12 nov 2022).

para pedido de ressarcimento dos recursos públicos aplicados na respectiva campanha eleitoral (Dias; Soares, 2018). Os pesquisadores concluem que não.

Argumentam que (i) os candidatos em tese inelegíveis, em razão de ações judiciais ainda sem trânsito em julgado, têm, em decorrência do direito de petição e de acesso ao Judiciário, o direito de requerer o registro de candidatura, o qual somente poderá ser indeferido após a garantia do contraditório e da ampla defesa; (ii) há a possibilidade de que durante o processo de registro de candidatura a decisão geradora da inelegibilidade seja afastada por ordem judicial; (iii) a legislação permite a realização de campanha por candidato cujo pedido de registro ainda esteja *sub judice*; e (iv) os atos de campanha realizados por candidatos nessas condições não se tornam ilícitos caso o pedido de registro seja posteriormente indeferido de forma definitiva.

Os autores também apontam, como melhor alternativa para otimizar o cenário, uma mudança legislativa que adiantasse a estabilização dos pedidos de registro de candidatura, isto é, fazer com que as respectivas decisões se tornassem definitivas antes do período eleitoral, de forma que todos os atores envolvidos na eleição já soubessem anteriormente quais agentes cumpririam os requisitos para se candidatar.

O segundo artigo contrapõe-se ao primeiro, analisando a questão sob três ângulos, ou seja, levando em consideração três interesses que o autor entende presentes no processo de registro de candidatura, quais sejam: o interesse do candidato em exercer o *ius honorum*; o interesse dos eleitores em depositar votos válidos; e o interesse público patrimonial relativo aos recursos públicos empregados nas campanhas eleitorais (Costa Neto, 2019). De acordo com o autor, se o interesse do candidato prevalecer, impor-se-ia o sacrifício integral dos outros dois. De outro lado, se o foco voltar-se para o direito dos eleitores em depositar votos válidos, uma modificação na legislação, no sentido de determinar o encerramento do processo de registro de candidatura antes do período eleitoral, seria necessária, a fim de compatibilizar todos os interesses em questão, uma vez que somente constariam na urna candidatos aptos, sem qualquer sombra de dúvidas, a receberem recursos públicos (e privados) para campanha.

Entretanto, a par dessa solução *de lege ferenda*, o autor em comentário volta-se para a cautelaridade aplicável ao processo de registro de candidatura para defender uma alternativa que acredita ser o meio-termo, que contemplaria todos os interesses mencionados. Dessa maneira, sustenta a aplicabilidade do princípio da simetria para, assim como o art. 26-C da Lei Complementar nº 64/90 “permite que o órgão jurisdicional *ad quem* faça recair sobre a coletividade o ônus tempo [...]” (Costa Neto, 2019, p. 21), permitir que o art. 16-A da Lei nº 9.504/97 possa ter sua incidência restringida de forma gradativa, de acordo com o nível de plausibilidade do direito ao sufrágio passivo invocado em cada caso.

Nesse sentido, (i) em primeiro nível, dever-se-ia impedir o acesso a recursos públicos ao pretense candidato que tenha em seu desfavor decisão judicial ainda não definitiva reconhecendo inelegibilidade, ausência de condição de elegibilidade ou de registrabilidade; (ii) em segundo nível, haveria o condicionamento do acesso ao erário à prestação de garantia por parte do pretense candidato; e (iii) em terceiro nível, representado por situações em que o direito de se candidatar fosse evidentemente inexistente, dever-se-ia negar os atos de campanha ou exigir que em todos os atos públicos o eleitor fosse informado acerca da situação *sub judice* da candidatura. Ao final, o autor acata a tese de que em caso de indeferimento definitivo do registro de candidatura, o candidato em questão deverá devolver ao erário eventuais verbas públicas utilizadas em sua campanha eleitoral.

Em nosso entender, há certa dificuldade em extrair do art. 16-A da Lei nº 9.504/97 a interpretação restritiva mencionada pelo autor supracitado, uma vez que esse dispositivo contém uma regra que possibilita a concretização integral do *ius honorum*, isto é, do direito de se candidatar, exercendo o sufrágio passivo, que tem na campanha eleitoral um importante instrumento. Nesse diapasão, o dispositivo não traz qualquer indicação nesse sentido, não há abertura, em sua redação, à imposição dos impedimentos e restrições indicados no parágrafo anterior. O fato é que:

Impedir a movimentação de recursos ou o acesso ao rádio e televisão durante a discussão do pedido de registro inviabilizaria por completo a realização da campanha eleitoral, em detrimento do disposto no artigo 16-A, da Lei das Eleições e do direito fundamental do exercício da capacidade eleitoral passiva, com o risco de dano irreparável em caso do provimento de recurso apresentado contra o indeferimento (Dias; Soares, 2018, p. 10).

Sob esse ponto de vista, sendo o art. 16-A expresso ao autorizar, sem ressalvas, a realização de todos os atos relativos à campanha eleitoral, para que as restrições em questão pudessem ser impostas às candidaturas *sub judice* seria necessária uma mudança legislativa que as disciplinasse. Ainda assim, eventuais impedimentos positivados não poderiam inviabilizar por completo a realização das campanhas eleitorais, posto que estaria pendente de julgamento definitivo, ou com força de definitivo, o respectivo registro de candidatura e, conseqüentemente, a possibilidade de desenvolvimento dos atos de campanha.

CONCLUSÃO

No início deste estudo, o direcionamento adotado foi proceder a um recorte que enfatizasse a inelegibilidade como causa de impugnações e, conseqüentemente, de indeferimentos de pedidos de registro de candidatura, uma vez que se trata do motivo que mais enseja discussões jurídicas, tendo em

vista o grande número de hipóteses que podem acarretar a declaração de inelegibilidade de pretensos candidatos.

Dessa maneira, iniciamos com a apresentação do fundamento constitucional da inelegibilidade, seguida da análise de seu desdobramento na esfera infraconstitucional, notadamente por meio do exame particularizado do conteúdo da Lei Complementar nº 64/90, a qual sofreu profunda reforma e ampliação com o advento da Lei Complementar nº 135/10, a "Lei da Ficha Limpa".

Não há dúvida sobre a importância e a necessidade da Lei Complementar nº 135/10, cuja edição ocorreu não apenas por um imperativo fático e pela força de iniciativa popular, mas também em razão de uma exigência constitucional, consubstanciada no parágrafo 9º do art. 14 da Lei Maior. A sua importância, como é notório, consiste em ser um instrumento de prevenção aos prováveis efeitos negativos da ocupação de cargos políticos por parte de pessoas condenadas por atos ímprobos, antiéticos ou criminosos.

Contudo, em um cenário ideal, caberia ao próprio eleitor controlar, por meio das urnas, o acesso a mandatos políticos, ou seja, candidatos responsáveis por práticas danosas à coletividade ou à coisa pública seriam rechaçados pelos cidadãos ao votarem, sem que fosse necessária uma lei para impedir o registro de tais candidatos. Essas candidaturas não teriam razão de ser diante da votação ínfima que receberiam por parte do eleitorado atento. Trata-se, de fato, de um quadro utópico e de difícil concretização, ao menos de forma integral, mas que garantiria o respeito à soberania popular. Em todo o caso, é praticável manter ações tendentes a nos aproximar dessa maior autonomia do eleitor, o que depende, certamente, de um longo trabalho de educação e conscientização política.

Em conjunto com esse trabalho pedagógico, pensamos ser possível proceder a melhorias na Lei das Inelegibilidades, que não é perfeita, pois deixa margem para dúvidas e questionamentos, conforme já mencionado na seção 2.2 acima.

A declaração de inelegibilidade tem, obviamente, implicações diretas no tema específico deste trabalho, já que pode originar uma candidatura *sub judice*, quando ainda não definitivamente resolvida. De outro lado, o dever de preservação e eficiência na utilização do erário recomenda que isso se realize em situações livres de controvérsias, ou seja, o emprego de recursos públicos deveria ser efetivado apenas em situações já definitivamente decididas na esfera judicial.

Dessa maneira, a alternativa que melhor otimizaria o cenário atual é a modificação da legislação nesse ponto, adiantando-se a conclusão dos registros de candidaturas, de modo que, quando do início do período eleitoral de campanhas, as candidaturas já estivessem devidamente estabilizadas, consoante já preconizado pelos autores citados no capítulo quatro acima.

Algumas das possibilidades elencadas por Costa Neto, referidas acima, são factíveis, tais como o impedimento de acesso a recursos públicos por aqueles que tenham contra si uma decisão judicial não definitiva de reconhecimento da inelegibilidade; e o dever de informar o eleitor, em todos os atos públicos de campanha, acerca da situação *sub judice* da campanha. Porém, tais soluções carecem de previsão legal, o que se mostra imprescindível, em nossa opinião, para que possam ser implementadas.

A reformulação da legislação também é indispensável para eventual cobrança de ressarcimento dos recursos públicos utilizados em campanhas cujas candidaturas fossem posteriormente indeferidas pela Justiça Eleitoral. Isso porque, atualmente, o art. 16-A da Lei das Eleições confere o direito aos candidatos de realizarem todos os atos de campanha, ainda que seu registro de candidatura esteja *sub judice*, sem fazer qualquer ressalva quanto a dever de ressarcimento posterior dos fundos públicos utilizados.

Portanto, no estágio atual do ordenamento jurídico brasileiro, colocam-se três grandes alternativas para o tema ora investigado, sendo que todas pressupõem reformas legislativas para implantação: o adiantamento da estabilização dos registros de candidatura, a melhor opção, em nosso entender; o impedimento de acesso a recursos públicos por candidaturas *sub judice* inicialmente indeferidas, hipótese em que, para o candidato prosseguir com a campanha apenas poderia utilizar recursos arrecadados de atores privados; e a regulamentação do ressarcimento ao erário dos fundos utilizados em campanhas cujas candidaturas foram posteriormente indeferidas.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 16ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.
- CAVALCANTE, André Nogueira. **Ficha limpa e presunção de inocência**: da inelegibilidade por condenação criminal não definitiva. São Paulo: Letras Jurídicas, 2016.
- COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. Candidatura *sub judice* e campanha eleitoral: restringibilidade à capacidade eleitoral passiva. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 3, n. 1, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/85>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- DIAS, Joelson; SOARES, Michel Bertoni. Lei da Ficha Limpa, indeferimento de pedido de registro de candidatura e aplicação de recursos públicos em campanha: dever de ressarcir o erário? **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 2, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/75>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. **Direito eleitoral**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves. Os crimes que geram inelegibilidades. In REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.). **Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010 interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010. p. 67-88.

KIM, Richard Pae. Fundamentalidade dos direitos políticos: elegibilidade e inelegibilidade. **Cadernos Jurídicos - EPM**, São Paulo, ano 17, n. 42, p. 77-98, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://epm.fjsp.jus.br/Publicacoes/CadernoJuridico/38439?pagina=1>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, Rodrigo Ribeiro. A lei complementar n. 64/90 – antecedentes históricos e evolução interpretativa. In SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (coord). **Ficha Limpa e sua aplicabilidade nos Tribunais Eleitorais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 1-5.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. **Comentários à Lei da Ficha Limpa**. São Paulo: Atlas, 2014.

PREZOTTO, Mauro Antonio. Inelegibilidades: questões polêmicas. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 296-315, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/22140/16005>. Acesso em: 23 ago. 2020.

REIS, Márlon Jacinto. O princípio constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades. In REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.). **Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010 interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru: Edipro, 2010. p. 23-54.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 73, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300001>. Acesso em: 01 jun. 2020

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

SILVA JÚNIOR, Arnaldo; SILVA, Flávio Roberto. Condenação Criminal. In SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (coord). **Ficha Limpa e sua aplicabilidade nos Tribunais Eleitorais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 17-40.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Luis Gustavo Motta Severo da. Registro de candidatura: o conflito entre o encurtamento dos prazos e a substituição de candidatos. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 28, n. 138, p. 130-137, jun. 2018. Disponível em: https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/138/46/index.html. Acesso em: 07 jun. 2020.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O JUDICIÁRIO COMO ESPAÇO DA DISCUSSÃO POLÍTICA

INDEPENDENT CANDIDATURES AND THE JUDICIARY AS A PLACE FOR POLITICAL DEBATE

Cecília Romano¹

RESUMO

O sistema político brasileiro atual admite apenas o registro de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos para concorrer às eleições. Apesar de a filiação partidária ser uma condição de elegibilidade, cresce a demanda pela possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes, o que tem sido objeto de discussão nos ambientes políticos e jurídicos. Entre o respeito às regras democráticas e a proteção de direitos políticos fundamentais, questiona-se se o Poder Judiciário é o lugar adequado para atender à demanda popular pelas candidaturas independentes. O objetivo do presente trabalho é trazer as reflexões sobre essa questão, que, ao fim, evidenciam que a dificuldade ao tratar do assunto deve-se antes de tudo às fronteiras pouco definidas que existem entre o direito e a política.

Palavras-chave: candidaturas independentes, partidos políticos, Poder Judiciário, Poder Legislativo, competência, democracia.

ABSTRACT

The current Brazilian political system only admits the registration of candidacies presented by political parties to run for election. Although party affiliation is an eligibility condition, the demand for the possibility of separate or independent candidacies is growing, which has been the subject of discussion in the political and legal environments. Between respect for democratic rules and the protection of fundamental political rights, it is questioned whether the Judiciary is the right place to meet the popular demand for independent candidacies. The objective of the present work is to show that the difficulty in dealing with the subject is due, above all, to the poorly defined boundaries that exist between law and politics.

Keywords: independent candidacies, political parties, Judiciary Power, Legislative Power, competence, democracy.

1 INTRODUÇÃO

As candidaturas avulsas ou independentes são uma possibilidade que tem sido aventada como possível resposta à chamada “crise de representatividade” que acomete o sistema partidário brasileiro. O desencanto com o sistema partidário ganhou, na última década, volume e expressão inéditos, se considerarmos as manifestações do ano de 2013 como um marco para a intensificação do interesse popular na participação política, que cresceu fora dos ambientes partidários e ganhou força no território sem controle da internet. Ainda que alguns desses movimentos tenham aderido ao sistema partidário, as candidaturas independentes são apresentadas pelos seus defensores como uma maneira de se contornar os problemas evidentes dos partidos políticos.

¹ Analista Judiciário – Área Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo desde 2001, atuando junto ao gabinete de Juiz Membro do TRE/SP – Classe Jurista desde janeiro de 2020, prestando assessoria jurídica. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura em 2003. Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista - 6º Curso – 2021/2022.

A atual demanda pelo registro de candidatos que não estejam necessariamente associados à política partidária não é efeito de nostalgia política de uma possibilidade que existiu até o Código Eleitoral de 1950, mas está associada à nítida insatisfação popular com o atual modelo, e busca fundamentar nos princípios da liberdade individual a independência desejada para a participação na vida política.

A despeito da exigência constitucional quanto à filiação partidária para o registro de candidatos, o Congresso Nacional, no ano de 2017, fez o esforço de reafirmar o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o § 14 ao art. 11 da Lei nº 9.504/1997, asseverando que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”, esclarecendo, desse modo, que a candidatura passa necessariamente pela aprovação dos partidos. Este entendimento de que somente os filiados escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos também está assentado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)². Não obstante, já foram propostos vários projetos de emenda constitucional, cujo desenrolar nos permite observar o grau de interesse no âmbito parlamentar quanto à abertura do sistema a candidatos independentes.

Aqueles que defendem a possibilidade de candidaturas avulsas o fazem baseado na hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos, buscando demonstrar a viabilidade jurídica de candidatos independentes, procurando resolver a questão de forma coerente com o ordenamento jurídico-constitucional, deixando em segundo plano os impactos sobre o resto do ordenamento que está solidamente fundamentado nos partidos políticos como intermediários do processo democrático, não apenas para o acesso aos mandatos, mas também durante o exercício das atividades parlamentares e outras questões estruturais não menos importantes. Desse modo, a discussão atual está centrada na possibilidade de candidaturas avulsas para os cargos majoritários, cujo acesso depende menos dos votos dados ao partido do que os demais cargos que dependem de uma equação que considera os votos dados ao partido para a determinação dos eleitos.

A partir de seus aspectos teóricos, a questão evidencia no aspecto prático o tensionamento entre os poderes Judiciário e Legislativo: a admissão de candidaturas avulsas no Brasil é uma questão a se resolver na esfera jurídica ou na esfera política? Essa questão está posta no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.238.853 (BRASIL, 2019), no qual se discute a viabilidade das candidaturas avulsas aos cargos majoritários, ainda pendente de julgamento. O tema foi objeto de audiência pública promovida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, e o seu enfrentamento no tribunal constitucional coloca em tela ainda outras discussões relativas aos limites do ativismo judicial.

² Acórdão de 20.11.2018, no AgR-Pet nº 060061420.

Segue-se, então, um rápido panorama sobre a movimentação política e jurídica sobre o tema, para então procuramos trazer a lume o que nos parece ser o cerne da questão sobre as candidaturas avulsas: qual o *locus* adequado para a sua discussão?

2 A INSATISFAÇÃO COM O SISTEMA VIGENTE

A Constituição Federal, em seu art. 14, § 3º, V, dispõe como condição de elegibilidade a filiação partidária, regulamentada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - o Estatuto dos Partidos Políticos. Consolidou-se no sistema brasileiro a democracia partidária, na qual o partido político é peça essencial, mas uma peça que jamais esteve isenta de críticas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2015) elenca os vícios do sistema partidário brasileiro, reunindo, de forma pontual, as razões que têm justificado o esforço de algumas lideranças populares na promoção da independência das candidaturas em relação às agremiações partidárias.

Em resumo, os vícios do sistema partidário brasileiro são principalmente o seu número excessivo, a inautenticidade e o individualismo brasileiro. Essas características negativas têm por efeito o desestímulo à participação ativa dos cidadãos na vida partidária, que tende a dar aos partidos não somente um caráter oligárquico, mas de transformá-los, eles mesmos, em instrumento de oligarquias. Outra consequência é a excessiva personalização, que acarreta o despreço por programas ideologicamente definidos (FERREIRA FILHO, 2015, p. 155-156).

O resultado é que existe aquilo que se chama de “crise de representatividade”, manifesta na insatisfação popular que se expressa a partir da desconfiança nas instituições e, de forma mais significativa, em um movimento que pretende o desprendimento das amarras partidárias para o acesso ao poder político institucionalizado. Essa perspectiva revela a existência de um interesse de maior participação política, sem, no entanto, ficar à mercê de grupos que são considerados por muitos como não confiáveis.

Quanto a esse tema, Rachel Meneguello e Fabíola Porto apontam a persistência de um déficit histórico no que se refere à confiança institucional:

A democracia brasileira foi exitosa na construção de seu arcabouço institucional, nas regras e procedimentos da vida democrática. Entretanto, os dados do período pós-1985 indicam que, ao final de mais de 30 anos do início da democratização e apesar de períodos que acolheram mudanças positivas e importantes na ampliação dos direitos e na organização da política democrática, não tivemos êxito em construir a conexão necessária entre os cidadãos e o sistema representativo, de forma que os partidos e o Congresso Nacional fossem percebidos pela maioria da população como o lugar da canalização de demandas, da política deliberativa legítima e das respostas aos interesses

organizados dos variados setores sociais. (MENEGUELLO; PORTO, 2022, p. 194)

Por um lado, o parlamento parece ouvir essas demandas e procura responder a elas. Evidência disso são as sucessivas propostas de emenda constitucional que foram apresentadas nos últimos anos, sem que tivessem resultado em modificação efetiva das condições de elegibilidade. Por outro, cidadãos interessados pleiteiam o registro de suas candidaturas perante a Justiça Eleitoral, ou acorrem diretamente ao Supremo Tribunal Federal, via mandado de injunção, no intuito de exercer o direito fundamental à participação política sem a imposição do vínculo partidário.

2.2 AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Os problemas acima citados descrevem sucintamente as razões da “crise das instituições políticas representativas”, nas palavras do Senador Paulo Paim, que foi autor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 21/2006, apresentada no Senado Federal. Seu texto propunha a alteração do inciso V, do §3º do art. 14, para exigir, como condição de elegibilidade, “a filiação partidária, ou, nos termos da lei, ao apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa”.

Na sequência, a PEC nº 229/2008, de autoria do Deputado Leo Alcântara, apresentou redação semelhante à PEC nº 21/2006, apenas acrescentando a expressão “mínimo” ao número de eleitores que deveriam apoiar a candidatura avulsa. Abaixo, em rápida anotação, as propostas que tramitaram desde então, sem que nenhuma delas tivesse avançado além da votação do relatório pela Comissão de Constituição e Justiça.

A PEC nº 407/2009, cujo autor foi o Deputado Lincoln Portela, tinha como proposição revogar o inciso V, do §3º do artigo 14 e acrescentar o §4º, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.

A PEC nº 41/2011, de autoria do Senador José Sarney, propôs alteração do inciso V, do §3º do art. 14 da Constituição para o seguinte texto:

Art. 14. [...]

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V - a filiação partidária, exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a

Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.

No ano seguinte, a PEC nº 7/2012, proposta pelo Senador Cristovam Buarque, propôs a seguinte redação para o mesmo inciso:

Art. 14. [...]

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V - a filiação partidária, ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores.

A PEC nº 6/2015, de autoria do Senador Reguffe, propõe a supressão desse inciso V e a inclusão do art. 17-A no texto constitucional, com a seguinte redação:

Art. 17-A. A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. A candidatura avulsa deverá contar com o apoio e assinatura de um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei, para ser registrada pela Justiça Eleitoral.

O Senador Paulo Paim e outros propuseram a PEC nº 16/2015, com o mesmo texto da PEC 21/2006, agora reforçada pelos movimentos apartidários de 2013. O que se depreende desse grupo de propostas foi comentado no trabalho de Tatiana Penharrubia Fagundes e Marcelo Mazotti (2017), que analisaram cuidadosamente as propostas acima e observaram que nenhuma delas atinge diretamente o funcionamento dos partidos políticos, mas apenas buscam incluir a possibilidade de alguém que não tenha filiação partidária participar das eleições. As propostas variam pouco, sendo a diferença referente ao apoio mínimo por certo número de eleitores. O que parece variar são os argumentos, que os autores sintetizam da seguinte forma:

5. Os argumentos para embasar as propostas são vários, mas giram em torno do mesmo eixo: a crise ética e de representatividade que atinge os partidos políticos, em contraposição à soberania popular e ao direito do cidadão de exercer sua cidadania ativamente.

6. Os contra-argumentos, por seu turno, não negam a situação crítica em que se encontram os partidos. Porém, a maioria acredita que a solução é fortalecê-los, e não permitir a atuação eleitoral fora deles, o que levaria a desvios personalistas e problemas de governabilidade. Para estes, a conclusão foi pela rejeição das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas (FAGUNDES e MAZOTTI, 2017, p. 389).

A discussão no parlamento passa pela mudança do texto constitucional, removendo o obstáculo consistente na exigência expressa de filiação partidária dos candidatos. Já no âmbito jurisdicional, as demandas se baseiam em argumentos de outra natureza.

2.3 O OLHAR JURÍDICO SOBRE AS CANDIDATURAS AVULSAS

Os tribunais eleitorais são unânimes em reconhecer a inviabilidade das candidaturas que não atendam à condição de filiação partidária para a elegibilidade. Já no tribunal constitucional, dos vários acórdãos que abordaram o assunto, o julgado referido abaixo representa a posição prevalente e indica as balizas jurídicas do tema.

Em 5 de outubro de 2018, 30º aniversário da Constituição Federal, o Ministro Celso de Mello apreciou o Mandado de Injunção nº 6.977-DF, impetrado por interessado em concorrer de forma independente ao cargo de deputado federal, isto é, sem filiação partidária. O impetrante sustentava que, por meio do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), o disposto no seu art. 23, transcrito abaixo, tornava-se norma constitucional:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Para o impetrante, a omissão dos partidos políticos na segunda parte foi entendida como a impossibilidade de se impedir a participação nas eleições de quem não tenha filiação partidária, já que não integra o rol exaustivo de motivos que podem servir de critérios para regulamentação daquele direito.

Em sede de conhecimento, ao analisar a presença dos pressupostos de admissibilidade, o relator demonstrou a inocorrência da lacuna técnica exigida pelo inciso LXXI do art. 5º da Constituição, isto é, a falta de norma regulamentadora que “torne inviável o exercício dos direitos e liberdades

constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania". Isso porque não existe no ordenamento positivo

norma de índole constitucional que imponha ao Estado o dever de assegurar, em sede legal, ao cidadão o direito de disputar mandatos eletivos, quer pelo sistema majoritário, quer pelo sistema proporcional, sem que, para tanto, tenha necessidade de submeter-se à exigência de filiação partidária

não sendo, portanto, o mandado de injunção o instrumento adequado para o fim pretendido.

A ressalva de caráter pessoal feita pelo Ministro Celso de Mello acerca da posição dos tratados internacionais de direitos humanos em relação à Constituição Federal não impediu que sua decisão respeitasse o princípio da colegialidade, e a decisão foi no sentido de reconhecer que, apesar do seu status supralegal, a regra do tratado não pode se sobrepor à regra constitucional. Sobre esse tópico, concluiu o relator:

Desse modo, a exigência constitucional de filiação partidária – que se projeta no âmbito do ordenamento positivo doméstico (Código Eleitoral, art. 87; Lei nº 9.504/97, art. 11, § 14, na redação dada pela Lei nº 13.488/2017) – não pode ser contrariada pelo que dispõe o Pacto de São José da Costa Rica (CADH), que configura instrumento normativo qualificado, juridicamente, como diploma de caráter supralegal, porém de natureza infraconstitucional, segundo a jurisprudência predominante nesta Corte, de que respeitosa e dissinto, por entender, em votos vencidos, que tais convenções ou tratados internacionais de direitos humanos possuem hierarquia constitucional.

Esse acórdão deu ensejo à análise feita por Renato Ribeiro de Almeida e Rubens Beçak (2019), que destacaram que o problema estava resolvido do ponto de vista dogmático, com a solução construída a partir dos pontos de partida estabelecidos: o caráter supralegal do tratado internacional de direitos humanos face ao comando constitucional direto e específico - a elegibilidade condicionada à filiação partidária -, mas ressaltando que essa solução não esgota os demais aspectos do problema posto, os quais também interessam à ciência jurídica³.

³ "À ciência jurídica, todavia, não interessa apenas a dogmática, mas também a zetética, ou seja, os aspectos determinantes da norma no "mundo do ser". A zetética cuida de premissas descritivas, das perguntas sobre o instituto, sobre a norma, sobre os códigos. Sem abrir mão de lidar com uma norma, lança sobre ela olhares de outros ramos do conhecimento, como a história, a sociologia, a ciência política, a economia, etc. Sem se confundir com a dogmática, a zetética a complementa na medida em que esclarece os pressupostos e antecipa consequências do mundo do ser (FERRAZ JR, 1991, p. 45)" (ALMEIDA e BEÇAK, 2019, p. 39).

A necessidade de uma compreensão mais ampla dessa demanda culminou no reconhecimento do assunto como tema de repercussão geral no STF, e deu origem ao Tema 974 (possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários), a partir do *leading case* contido no Recurso Extraordinário nº 1.238.853, no qual se discute, “à luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político”. O relator convocou audiência pública (realizada em 9/12/2019) para discutir a viabilidade das candidaturas avulsas, em certo sentido dando espaço à exploração do tema sob os aspectos extrajurídicos cuja importância para o entendimento do problema Almeida e Beçak (2019) assinalaram. Houve participação de representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da República, dos partidos políticos, dos movimentos sociais e da academia, que manifestaram suas posições. Quase todos os partidos políticos, assim como os representantes do Senado e da Câmara, e membros da academia são contrários à candidatura avulsa, enquanto a maioria dos movimentos sociais pronunciou-se a favor.

Na conclusão da audiência pública, o Min. Luís Roberto Barroso indica que é preciso definir qual a natureza do problema que se está a enfrentar:

Penso que houve duas grandes questões postas no nosso debate. A primeira: saber se deve, ou não, o Supremo se pronunciar sobre o mérito desta questão. A segunda: saber se a introdução de candidaturas avulsas é positiva ou se é mudança que teria impacto negativo.

(...)

Não é banal a fronteira entre Direito e Política no mundo contemporâneo, como todos sabem. No mundo real, em minha experiência de observador atento do Direito Constitucional, o que se pode dizer é que, depois da decisão, os que concordam dizem que foi boa interpretação constitucional e os que discordam dizem que houve invasão da competência do Poder Legislativo. (BRASIL, 2019)

Assim, é evidente que há dúvida sobre o lugar adequado para a solução da demanda por candidaturas independentes, e, para se encontrar essa resposta, afirma o relator, a questão é identificar esse problema como questão que envolve preservação de regras democráticas e proteção de direitos políticos fundamentais ou saber se se trata de escolha política, essa, sim, a cargo do Congresso.

A esse respeito, Ana Cláudia Santano (2019) critica a condução do recurso extraordinário, que perdeu o objeto já em 2016, uma vez que o pedido referia-se à candidatura avulsa aos cargos de prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro já que, apesar disso, o relator considerou necessário discutir se a interpretação da norma constitucional em questão contraria o Pacto de

São José. A decisão do Min. Gilmar Mendes, então presidente do TSE, de não admitir o recurso, visto que na decisão recorrida não havia contrariedade ao disposto na Constituição Federal, nos termos do seu art. 102, III, "a"⁴ e art. 121, §3^o, deu ensejo ao recorrente para apresentar o Agravo sobre o Recurso Extraordinário a partir dessa decisão. Santano prossegue:

Já no STF, o Min. Barroso alegou uma questão de ordem sobre a perda do objeto do Recurso Extraordinário, em sede do ARE, arguindo que, ainda que o recorrente já não possa mais concorrer às eleições por elas já terem se realizado em 2016, o tema é relevante e deveria ser enfrentado, sugerindo que se superasse a prejudicialidade do objeto da demanda, tendo uma postura que vai de encontro com o disposto no Regimento Interno do STF, em seu art. 21, IX, que diz que é uma das atribuições do relator julgar prejudicado o recurso que tenha perdido seu objeto. No entanto, além de não ter sido aplicado o critério técnico de admissibilidade do recurso - já que o Recurso Extraordinário não traz situação de violação ao texto constitucional, pelo contrário -, utilizou-se de uma discricionariedade que não poderia ser acatada, sob pena de nulidade processual absoluta.

Vale também mencionar que esse artifício para superar a prejudicialidade do objeto do Recurso Extraordinário, conferindo-lhe repercussão geral torna, na prática, um recurso em uma ação de controle de constitucionalidade abstrata, aplicando uma fungibilidade estranha e sem precedentes.

Nessas condições, como indica a autora, qualquer decisão nesse recurso será nula, sem efeito prático sobre o pedido já exaurido no tempo e, se convertida em controle de constitucionalidade em abstrato, extrapolará em grande medida as funções do STF.

O julgamento do mérito do Recurso Extraordinário nº 1.238.853 ainda não aconteceu, havendo-se apenas decidido pela negativa do pedido de liminar⁶

⁴ CF, art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; (...).

⁵ CF, art. 121. (...) § 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.

⁶ RE 1.238.853 "Direito Eleitoral. Recurso extraordinário com repercussão geral. Pedido de tutela antecipada para assegurar candidatura avulsa a poucos dias das eleições. 1. Verossimilhança do direito não demonstrada. Por ora, a jurisprudência consolidada nos tribunais é contrária à tese. (...) 2. Grave periculum in mora inverso. Medida de exequibilidade duvidosa, a poucos dias da eleição, que pode colocar em risco a sua segurança e viabilidade. 3. Cautelar indeferida. Decisão: 1. Trata-se de recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, por meio do qual os

recorrentes discutem a viabilidade das candidaturas avulsas em eleições majoritárias, ao argumento de que sua vedação implicaria violação aos arts. 1º, II, III e V; 4º, II; e 5º, XX e §§ 1º e 2º, da CF/1988. Sustentam, em síntese, que: (i) a Constituição não vedou explicitamente a candidatura avulsa; (ii) o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) rejeita o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se funde em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal; e (iii) o acórdão recorrido, ao exigir a filiação a partido político como condição para o registro de toda e qualquer candidatura, viola a jurisprudência do STF, que atribui status supralegal ao referido pacto. 2. O recurso teve sua repercussão geral reconhecida, seguiu-se a realização de audiência pública sobre o tema e, no momento atual, aguarda-se julgamento de mérito. 3. Os requerentes, Carlos Alexandre Klomfahs e Ciro Marcílio do Nascimento, que não são parte no feito, ingressaram com pleito de tutela antecipada incidental, narrando que tiveram seu pedido de registro de candidatura independente indeferido pela Justiça Eleitoral e que a decisão foi mantida pelo Tribunal Regional Federal (doc. 126). Segundo esclarecem, pretendiam concorrer aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo. 4. De acordo com os postulantes, a rejeição de sua candidatura viola seus direitos à igualdade e à participação política, bem como o Pacto de São José da Costa Rica, norma de caráter supralegal a que o Brasil deve dar cumprimento. Afirmam, ainda, que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos ampara a sua pretensão, destacando os casos *Yatama v. Nicarágua* (2005) e *Castañeda Gutman v. México* (2008). Com base em tais argumentos, afirmam a verossimilhança do direito postulado por meio da tutela provisória. No que respeita ao perigo na demora, alegam que a medida é imprescindível para assegurar que possam concorrer ao pleito de 2020. (...) 7. No que respeita à falta de verossimilhança do direito, como reconhecem os requerentes, toda a jurisprudência consolidada nos tribunais é contrária a seu pleito e reconhece a filiação partidária como uma condição de elegibilidade. Nesse sentido: ADI 1817, rel. Min. Dias Toffoli; AI 825.723 AgR, rel. Min. Joaquim Barbosa; MS 26.603, rel. Min. Celso de Mello. A repercussão geral reconhecida neste feito se propõe a rediscutir a matéria, mas a questão, por ora, é altamente controvertida e tem em seu desfavor tal jurisprudência. Ainda que o entendimento venha a ser alterado, há que se considerar os efeitos temporais a serem conferidos à decisão, à luz do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido: RE 637.485, rel. Min. Gilmar Mendes. 8. Além disso e como já observei em decisão anterior proferida neste mesmo feito, acerca de pedido cautelar semelhante, há grave periculum in mora inverso no deferimento da medida. A sua implementação implicaria que, a poucos dias das eleições, se promovesse a adaptação de todo o sistema tecnológico da Justiça Eleitoral, que está projetado apenas para candidaturas por meio de partidos. A medida não é viável em tal prazo, quando as urnas já foram inseminadas. E ainda que se pudesse cogitar disso, providência de tal ordem poderia comprometer a segurança e a viabilidade da eleição. Confira-se: “[...] como se pode constatar dos debates da questão de ordem que teve por objeto o reconhecimento da repercussão geral nesse feito, os departamentos técnicos do Tribunal Superior Eleitoral teriam informado, em resposta à indagação da presidência, que não é possível instalar a candidatura avulsa de forma imediata justamente porque o sistema eletrônico está baseado na ideia de eleições

por razões de ordem prática, e, desde 17/01/2022, os autos estão conclusos com o Relator.

3 O LUGAR DA DISCUSSÃO

Deste ponto em diante, o tema das candidaturas avulsas se desdobra nos limites da atuação do Poder Judiciário.

Como visto no trâmite das propostas de emenda constitucional, as discussões não avançaram no ambiente parlamentar. A inércia do Poder Legislativo denota o desinteresse da maioria dos parlamentares quanto à modificação do sistema atual, no qual os partidos políticos, mais do que serem participantes, integram a própria estrutura da democracia brasileira porque constituem o meio de acesso aos cargos eletivos. Exemplo disso foi a inserção do § 14 ao artigo 11 da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº. 13.488 de 6 de outubro de 2017, que cuidou de tornar a exigência da filiação partidária ainda mais específica, ao vedar expressamente a candidatura avulsa.

Evidencia-se aí a clivagem entre o interesse popular e a atuação de seus representantes, o que redireciona esse tipo de demanda ao Poder Judiciário. Renato Almeida e Rubens Beçak (2019) afirmam que

[c]onforme o caso indica, a prevalência do teor constitucional afasta qualquer possibilidade de se escapar à regra da filiação. A transformação pode advir por meio de Emenda Constitucional ou por uma nova interpretação sobre a incorporação de tratados internacionais pelo STF. (ALMEIDA; BEÇAK 2019, p. 45)

A exigência de filiação partidária representa a opção feita pelo legislador constituinte em privilegiar os partidos políticos como sendo o ambiente no qual nascem as candidaturas. Assim, os partidos integram a organização política e são o caminho intermediário e necessário para o acesso dos cidadãos aos cargos eletivos. A mudança desse sistema exige alteração do texto constitucional, que, como vimos anteriormente, não parece ter ganhado força suficiente nos últimos anos. Quanto à mudança de interpretação do STF a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, seus efeitos também exigiriam intenso trabalho de revisão do ordenamento jurídico eleitoral.

ligadas a partidos, de forma que o sistema precisaria ser adaptado para implementar a mudança (ARE 1.054.490 QO, p. 59). Esta foi a informação prestada pelo então Presidente do TSE, na sessão do dia 05-10-2017. Afirma-se, ainda, que eventuais ajustes, em tempo tão exíguo, poderiam comprometer a segurança das eleições de 2018." (decisão de 29.06.2018, grifou-se) 9. Com base em tais fundamentos, indefiro a cautelar. Publique-se. Intime-se. Brasília, 06 de novembro de 2020."

Mas o que a admissão de candidatura avulsa pode significar para o atual sistema? Que efeitos a candidatura avulsa para cargos majoritários terá no sistema eleitoral e político? Essa investigação deve ser aprofundada por meio de debates públicos, é inquestionável, o que torna louvável a iniciativa do Min. Luís Roberto Barroso de promover a audiência pública, ainda que se discuta os limites de atuação do STF nessa questão.

Rodrigo Cyreneu (2019, p. 4) reconhece o ganho em legitimidade caso a aprovação das candidaturas avulsas partisse do Congresso Nacional, mas assevera que essa é uma possibilidade remota, tendo em vista que é “dominado pelas forças partidárias e absolutamente tendencioso a manter o *status quo*”. Ele prossegue na defesa do STF como o espaço adequado à discussão e potencial solução para o caso, e salienta que seria mesmo uma questão de integridade e coerência que aquele tribunal se pronunciasse sobre o assunto. Na sua ótica, seria juridicamente válida mas também necessária a possibilidade da candidatura avulsa, “ao menos no sistema majoritário, eis que, nesse tipo de escrutínio, como decidido pela Suprema Corte, a ênfase está na figura do candidato e não no partido” (p. 21). Refere-se à decisão que tratou da fidelidade partidária em relação aos cargos majoritários. Nela, entendeu-se que esse tipo de mandato fica desassociado do partido político pelo qual o titular se elegeu, no julgamento da ADI 5081, da relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, em 27/5/2015.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, a defesa da possibilidade de candidaturas independentes baseia-se em justificativas que demonstram a sua viabilidade jurídica, mas, como visto, a mera aceitação de um registro independente de candidato não esgota o problema que consiste na existência de um arcabouço legal que foi construído e aperfeiçoado, há décadas, previsto para uma democracia partidária que, a não ser que fosse repensado desde suas bases, traria dificuldades ao próprio exercício do mandato. As dificuldades seriam de tal monta que tornariam inútil para os representados a eleição de um candidato nessas condições.

Portanto, ainda que o STF se apresente como tribuna para a discussão, será inevitável que o assunto transite e ganhe os contornos mais específicos a partir do Congresso Nacional, a quem competirá rever a legislação vigente para tornar a possibilidade das candidaturas avulsas uma realidade. Neste ponto, é inevitável admitir que o assunto seria mais bem tratado em nível de debate parlamentar, sendo inegável o acréscimo de legitimidade que um resultado favorável à implementação das candidaturas avulsas teria no sistema político nacional, como pontua Rodrigo Cyreneu (2019), se esta mudança viesse pela via do Poder Legislativo.

Por fim, a considerar-se a definição de Paulo Bonavides (2011, p. 372), de que o partido político é “uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”, é forçoso admitir que é improvável que venham a formar maioria favorável a uma medida que vá interferir diretamente no seu papel central na estrutura democrática, de modo a abrir mão do poder de filtrar quem terá a oportunidade de também acessar o poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; BEÇAK, Rubens. Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político*, Vol. 3 n° 2, jul. a dez. 2019. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/104/109>. Último acesso em 20 nov. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Malheiros Editora, 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no Mandado de Injunção nº 6977. Publicado em Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MI6.977DFDeciso.pdf> Último acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública sobre a Viabilidade de Candidaturas Avulsas. RE 1.238.853. Relator Min. Roberto Barroso. Data: 9 dez. 2019. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em 3/12/2022.

CYRINEU, Rodrigo. A candidatura independente é uma necessidade inadiável. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-out-25/cyrineu-candidatura-independente-necessidade-inadiavel>. Acesso em 5 nov. 2022)

CYRINEU, Rodrigo. AS CANDIDATURAS AVULSAS NO CONTEXTO BRASILEIRO: PRIMEIRAS IMPRESSÕES TOCANTES AO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO N ° 1.054.490. *Revista Ballot - Rio de Janeiro*, V. 5 N. 1, 2019, pp. 82-103. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>. Acesso em 5 nov. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MENEGUELLO, R.; PORTO, F. B. del. A desconfiança política dos eleitores em face do Congresso Nacional e dos partidos políticos: o déficit de nossa história representativa. *Revista USP*, [S. l.], v. 1, n. 134, p. 179-196, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p179-196. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202415>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MOITA, Susana. *Candidatura independente – uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MORI, Celso Cintra. Parecer para o Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP, disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/267657/candidato-sem-partido> (acessado em novembro de 2022)

SANTANO, Ana Claudia. *Candidaturas independentes*. Curitiba: Íthala, 2018.

JURISPRUDÊNCIA

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

PA - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 060023137 - SÃO PAULO - SP

Relator(a) Min. Edson Fachin

Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes

Data do acórdão: 18/08/2022

Publicado em: Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 176, Data 12/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS. REGISTRO DE CANDIDATURA. PLATAFORMA *DIVULGACANDCONTAS*. LEI Nº 13.709/2018 (LGPD). NORMA GERAL. LEI 9.504/1997. NORMA ESPECIAL. PUBLICIZAÇÃO.

1. O sistema eleitoral tem como princípio orientador o direito à livre informação da coletividade, em prestígio ao interesse público e em detrimento do particular. A esfera privada deve compreender dados específicos que dizem respeito à sua esfera íntima, com a garantia de responsabilidade cível e criminal posterior.

2. A LGPD é lei geral, ao passo que a legislação eleitoral é específica, de modo que, a legislação eleitoral (porque especial) não se sujeita às restrições da lei geral (isso independentemente de a lei geral ser superveniente, o que é indiferente à relação entre lei geral e lei especial).

2. O art. 11, § 6º da Lei 9.504/1997 determina o acesso pleno do documentos do pedido de registro aos interessados. Na mesma linha, o art. 74 da Res.-TSE prevê que "o processo de pedido de registro, assim como as informações e documentos que instruem o pedido, são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados no PJe ou na página de divulgação de candidatos do TSE".

4. Todas as informações relativas a gênero, cor/raça, estado civil, nacionalidade/naturalidade, grau de instrução, ocupação, partido político/coligação/federação pelo qual concorre devem ser mantidas como públicas, porque interferem na predileção do eleitorado.

5. Dados pessoais do candidato relativos a endereço residencial completo (que deverá ter o número da casa ou lote suprimidos), telefone pessoal e e-mail pessoal devem ser ocultados, em prestígio à segurança do candidato.

6. Diante do exposto, determina-se a) a manutenção pública dos dados relativos ao candidato, incluindo dados pessoais, certidões e declaração de bens; ocultado somente, em virtude da necessidade de garantir-se a sua segurança pessoal, o lote ou apartamento, telefone e e-mail pessoal; e b) a divulgação pública da declaração de bens fornecida pelo candidato, mediante retomada do campo "descrição" no sistema *DivulgaCandContas*.

CTAEL - CONSULTA Nº 060052203 - BRASÍLIA - DF

Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski

Data do acórdão: 30/08/2022

Publicado em: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 197, Data 04/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

CONSULTA. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA. VEDAÇÃO DO PORTE DE ARMAS NAS SEÇÕES DE VOTAÇÃO E NOS LOCAIS ESPECIALMENTE TUTELADOS PELA LEI ELEITORAL. PROIBIÇÃO QUE INCLUI O DIA DA VOTAÇÃO E O PERÍODO DE PREPARAÇÃO E CONCLUSÃO DAS

ELEIÇÕES. VEDAÇÃO QUE DECORRE DO ART. 141 DO CÓDIGO ELEITORAL E DO PODER DE POLÍCIA DAS AUTORIDADES ELEITORAIS. CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE. DETERMINAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO DA RES.–TSE 23.669/2021.

1. Eleições livres e periódicas constituem um componente essencial dos regimes democráticos por permitirem a resolução pacífica de divergências políticas e a alternância no poder.
2. O exercício do sufrágio a salvo de qualquer forma de coação ou violência é essencial para a legitimidade dos governantes eleitos.
3. O Brasil vive um período de grande polarização ideológica, intensificada pelas redes sociais, que tem levado à multiplicação de episódios de violência política.
4. Esse fenômeno é agravado pela enorme ampliação do número de armas de fogo em poder da população.
5. Incumbe aos membros dos distintos Poderes do Estado prevenir a violência política, compreendendo as medidas legais e administrativas adequadas a tanto.
6. Consulta conhecida e respondida positivamente para reafirmar a validade do art. 141 do Código Eleitoral, com a seguinte redação: "A força armada conservar-se-á a cem metros da seção eleitoral e não poderá aproximar-se do lugar da votação, ou nele penetrar, sem ordem do presidente da mesa".
7. Necessidade de explicitação do referido dispositivo para aprimorar a segurança dos eleitores, dos servidores da Justiça Eleitoral e da população em geral.
8. Proposta de atualização do art. 154 da Res.–TSE 23.669/2021 para estabelecer que, no período de preparação e conclusão das eleições, não será admitido o porte de armas nas seções de votação, nem nos locais especialmente tutelados pela lei eleitoral, vedação que se estende a uma área com um raio de cem metros de seu entorno.
9. O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder regulamentar e de polícia, poderá empreender todas as providências necessárias para tornar efetivas essas vedações, mediante resolução ou portaria, considerada a urgência.

AIJE - REFERENDO NA AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 060121232 - BRASÍLIA - DF

Relator(a) Min. Benedito Gonçalves

Data do acórdão: 27/09/2022

Publicado em: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 223, Data 07/11/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REFERENDO DE DECISÃO LIMINAR. ELEIÇÕES 2022. PRESIDENTE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. LIVE SEMANAL. ATUAL PRESIDENTE DA REPÚBLICA. FINALIDADE DE DIVULGAÇÃO DE ATOS DE GOVERNO. UTILIZAÇÃO DE BENS E RECURSOS PÚBLICOS. DESVIRTUAMENTO. PROMOÇÃO DE CANDIDATURAS. INTENSIFICAÇÃO NOS DIAS FINAIS DA CAMPANHA. QUEBRA DE ISONOMIA. PLAUSIBILIDADE. URGÊNCIA. REQUERIMENTO LIMINAR DEFERIDO. DECISÃO REFERENDADA.

1. Trata-se de ação de investigação judicial eleitoral – AIJE – destinada a apurar a ocorrência de abuso de poder político, ilícito supostamente perpetrado em decorrência do desvio de finalidade, em proveito de candidaturas, de lives tradicionalmente realizadas por Jair Bolsonaro nas dependências dos Palácios da Alvorada e do Planalto, bens públicos destinados ao uso do Presidente da República.
2. A AIJE não se presta apenas à punição de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. Assume também função preventiva, sendo cabível a concessão de tutela inibitória para prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito.
3. Nesse sentido, prevê o art. 22, I, b, da LC 64/90 que, ao receber a petição inicial, cabe ao Corregedor determinar "que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for

relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente".

4. O exercício dessa competência deve se pautar pela mínima intervenção, atuando de forma pontual para conter a propagação e amplificação de efeitos potencialmente danosos. A fim de que essa finalidade preventiva possa ser atingida, a análise da gravidade, para a concessão da tutela inibitória, orienta-se pela preservação do equilíbrio da disputa ainda em curso.

5. Esse exame não se confunde com aquele realizado no julgamento de mérito e não antecipa a conclusão final, que deverá avaliar in concreto os efeitos das condutas praticadas, a fim de estabelecer se são graves o suficiente para conduzir à cassação de registro ou diploma e à inelegibilidade.

6. No caso, alega-se que é notório que o Presidente da República realiza, desde o início de seu mandato, lives semanais, gravadas nas dependências do Palácio do Planalto ou da Alvorada, destinadas a divulgar atos de seu governo. Contudo, conforme link de transmissão indicado pelo autor, em 21/09/2022, o primeiro investigado anunciou que buscaria realizar lives diárias, dedicando "pelo menos metade do tempo para as Eleições pelo Brasil".

7. De pronto, cabe refutar a alegação de violação à privacidade e à inviolabilidade de domicílio, formulada pelos investigados em manifestação prévia. O caso não versa sobre atos da vida privada do Presidente da República ou da intimidade de seu convívio familiar no Palácio da Alvorada, mas sobre a destinação do bem público para a prática de ato de propaganda explícita, com pedido de votos para si e terceiros, veiculados por canais oficiais do candidato registrados no TSE, alcançando mais de 300.000 (trezentas mil) visualizações.

8. O feito provoca necessária reflexão sobre a aplicação das normas eleitorais no ambiente digital. Na atualidade, a internet ganhou enorme relevância como meio de divulgar projetos eleitorais. Nesse cenário, mostra-se legítima utilização de lives para atrair eleitores e potencializar o alcance da propaganda, estratégia que leva para o mundo virtual os tradicionais comícios, com ganhos de audiência e redução de custos de deslocamento.

9. Não está em questão, assim, a licitude de lives de cunho eleitoral. O que se discute é tão somente o uso de bens e serviços públicos, em especial a residência oficial do Chefe do Executivo, para realizar esses atos de propaganda.

10. Sob esse enfoque, cabe lembrar que o art. 73, I, da Lei 9.504/97 veda que "bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União" sejam usados "em benefício de candidato". Foram previstas duas exceções destinadas compatibilizar a rotina dos Chefes do Executivo com sua agenda de candidatos à reeleição (art. 73, §2º, Lei 9.504/97).

11. A primeira delas diz respeito ao transporte oficial pelo Presidente da República. Nesse caso, a lei permite que o candidato à reeleição e sua comitiva desloquem-se utilizando veículos e aeronaves públicos disponibilizados ao Chefe do Executivo. Porém, há exigência de ressarcimento das despesas, o que fica a cargo do partido político ou coligação que lançou a candidatura.

12. A segunda exceção versa sobre a residência oficial dos governantes, cuja utilização foi autorizada, tomando-se o cuidado sempre relevante de evitar que candidatos à reeleição projetem sua imagem para o eleitorado valendo-se de bens a que outros candidatos não têm acesso.

13. Desse modo, o mandatário que ocupa tais imóveis deve cumprir três exigências: a) somente poderá realizar contatos, encontros e reuniões, ou seja, praticar atos em que se dirige a interlocutores diretos; b) as tratativas devem ser pertinentes à sua própria campanha; e c) por fim, veda-se por completo que tais contatos, encontros e reuniões assumam "caráter de ato público".

14. Conforme se observa, não foi concedida autorização irrestrita que convertesse bens públicos de uso privativo dos Chefes do Executivo, custeados pelo Erário, em bens disponibilizados, sem reservas, à conveniência da campanha à reeleição. No caso do transporte, o partido político arca com os custos. Quanto à residência oficial, os atos de campanha que a lei autoriza são eminentemente voltados para arranjos internos, permitindo-se ao Presidente receber interlocutores, reservadamente, com o objetivo de traçar estratégias e alianças políticas.

15. Em síntese, a lei não permitiu a realização de atos públicos, em que o candidato se apresenta ao eleitorado com o objetivo de divulgar propaganda.

16. Por exemplo, jamais seria admissível que o governante, seja Presidente, Governador ou Prefeito, abrisse as portas de uma residência oficial para realizar comício dirigido a 30 ou 300

eleitores. Transportada a ideia para o mundo digitalizado, tampouco podem esses candidatos à reeleição usar o imóvel custeado pelo Erário para realizar live eleitoral que alcança mais de 300.000 (trezentos mil) eleitores e eleitoras.

17. No caso dos autos, o vídeo, com duração de quase meia hora, foi veiculado em perfis oficiais da campanha, registrados no TSE. Ao explicar o motivo de realizar a transmissão excepcionalmente em uma quarta-feira, Jair Bolsonaro diz que, aproximando-se a "reta final" da disputa, e havendo "muita coisa em jogo", tentará realizar lives todos os dias, dedicando "pelo menos metade" do tempo para promover candidaturas de Deputados Federais e Senadores, com o objetivo de repetir o sucesso de 2018 e formar uma grande bancada.

18. Na primeira parte da transmissão, o primeiro investigado repisa temas de sua pauta de campanha, como o caráter decisivo do pleito vindouro para o rumo do país; a importância de impedir a retomada do poder pela esquerda; e sua receptividade por onde passa, a confirmar que a reeleição é certa. Exalta atos de sua gestão e comenta a viagem internacional a Londres e Nova York.

19. A partir de 14min17s, tem início o que o próprio candidato denomina "horário eleitoral gratuito". Nesse momento, passa a pedir votos para aliados que disputam governos estaduais e vagas no Senado e na Câmara dos Deputados, em todo o país. O critério sempre referido é a "afinidade" com o Presidente. Abre-se espaço para candidato a governador de Goiás para falar na live e em seguida Jair Bolsonaro anuncia que tem em vista um grande ato de campanha para 1º/10/2022.

20. Não há dúvidas do teor eleitoral das mensagens que foram divulgadas em redes sociais da campanha. É o próprio candidato que anuncia, no início da transmissão, que está repetindo estratégia que utilizou durante as Eleições 2018.

21. Quanto ao local em que foi feita a gravação, há indícios, a partir das imagens captadas, que foram realizadas nas conhecidas dependências da biblioteca do Palácio da Alvorada. Em sua manifestação, os investigados não refutaram os indícios, apenas afirmaram o caráter privado da transmissão, com amparo em julgado de 2014.

22. À luz da atual compreensão do TSE – e de toda a sociedade – quanto aos impactos de atos praticados na internet, não mais se sustenta a percepção das redes sociais como ambiente privado. Em julgado paradigmático das Eleições 2018, foram elas expressamente enquadradas como "veículos ou meios de comunicação social", para os quais migraram maciçamente as campanhas a fim de se beneficiar da ampla repercussão de conteúdos no ambiente público digital.

23. Também se constata que a intérprete de libras é a mesma que participou de diversas outras lives realizadas ao longo do mandato do atual Presidente. Os investigados alegam que a atuação se deu fora do horário de trabalho da servidora, ponto cuja controvérsia não é suficiente para acarretar a revogação da liminar, já que não afastada a informação sobre o local de gravação da live.

24. Os elementos presentes nos autos são suficientes para concluir, em análise perfunctória, que o acesso a bens e serviços públicos, assegurado a Jair Messias Bolsonaro por força do cargo de Chefe de Governo, foi utilizado em proveito de sua campanha e de candidatos por ele apoiados. O alcance do vídeo na internet ultrapassa 316.000 (trezentos e dezesseis mil) visualizações.

25. O emprego de bens e serviços públicos inacessíveis a qualquer dos demais competidores na campanha do candidato à reeleição, conduta cujos substanciais indícios foram trazidos aos autos e é tendente a ferir a isonomia do pleito.

26. A toda evidência, a hipótese que o §2º do art. 73 da Lei 9.504/97 considera lícita é diversa do que se constata nos autos. A live do dia 21/09/2022 consistiu em ato ostensivo de propaganda, veiculado pela internet em diversos canais do candidato, com nítido propósito de fazer chegar ao eleitorado o pedido de voto para si e terceiros.

27. A conduta amolda-se à regra geral do art. 73, I, da Lei 9.504/97 e deve ser coibida em favor do equilíbrio entre os competidores.

28. Assentada a plausibilidade do direito, em razão da verossimilhança da alegação de que a live de cunho eleitoral foi feita no Palácio da Alvorada e contou com a participação de intérprete de libras que acompanha o Presidente no exercício do mandato, conclui-se também pela urgência da concessão de medida que faça cessar os impactos anti-isonômicos do desvio de finalidade em favor das candidaturas dos investigados.

29. Tutela inibitória antecipada deferida, para determinar a remoção de vídeo da live de 21/09/2022 dos canais de propaganda dos investigados e impor que o Presidente, candidato à reeleição, se abstenha de realizar lives similares em dependências de bens públicos e utilizando-se de serviços a que tem acesso em função de seu cargo, sob pena de multa.

30. Decisão liminar referendada.

RP - REFERENDO NA REPRESENTAÇÃO Nº 060096636 - BRASÍLIA - DF

Relator(a) Min. Maria Cláudia Bucchianeri

Data do acórdão: 27/09/2022

Publicado em Sessão, Data 27/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. INTERNET. SITE. CONTAS RELACIONADAS NAS REDESSOCIAIS. FALSA APARÊNCIA DE AGÊNCIA INDEPENDENTE DE CHECAGEM DE NOTÍCIAS. INDUÇÃO EM ERRO. PÁGINA OFICIAL DE CAMPANHA. FALSEAMENTO DE IDENTIDADE. COLETA IRREGULAR DE DADOS PESSOAIS. REMOÇÃO DO CONTEÚDO. MEDIDA LIMINAR REFERENDADA.

1. Mostra-se inviável a pretensão cautelar de suspensão de todo um site, com base na impugnação, por amostragem, apenas de alguns dos conteúdos ali postados. O minimalismo e a atuação necessariamente cirúrgica que devem nortear a intervenção da Justiça Eleitoral no livre mercado de ideias políticas e eleitorais são incompatíveis com qualquer supressão discursiva em atacado. Vícios de conteúdo, se e quando existentes, devem ser impugnados um a um, objetiva e concretamente, de sorte a autorizar a intervenção necessariamente pontual e cirúrgica desta Casa.

2. A parte inicial do art. 242 do Código Eleitoral estabelece que a propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária. A ratio subjacente a tal dispositivo é permitir que o eleitor e a eleitora, ao serem expostos e expostas a propaganda eleitoral, saibam exatamente que aquele conteúdo é uma propaganda, com fácil identificação de quem é o responsável e, naturalmente, o beneficiário de tal conteúdo, que, enquanto material de campanha, não será neutro ou independente, mas, isso sim, naturalmente vocacionado à promoção de determinada candidatura.

3. A transparência, a adequada informação e a proteção do voluntarismo do eleitor e da eleitora devem ser os parâmetros a serem observados pelas candidaturas, em tema de propaganda eleitoral.

4. Deliberada organização de todo o sítio "verdadenairede.com.br", (desde o seu nome, passando por suas cores e por seu conteúdo, sempre vinculado ao combate à desinformação) a escamotear a identificação de que se trata de publicidade de determinada campanha presidencial, o que resulta na indução em erro dos usuários visitantes, que acessam o site e canais e perfis relacionados com o objetivo de checagem de informações e, involuntariamente, acabam consumindo propaganda eleitoral.

5. Hipótese de evidente confusão informacional dolosa, para dar a falsa aparência de uma agência independente e neutra de checagem de fatos, com a consequente submissão do usuário e da usuária à propaganda eleitoral sem seu conhecimento, seu consentimento ou mesmo sem sua filtragem ideológica, em verdadeira fraude à parte inicial do art. 242 do CE.

6. Aparente violação ao § 2º do art. 57-B da Lei nº 9.504/1997, claro no sentido de que "não é admitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade". No caso, não apenas os nomes do sítio e dos perfis em redes sociais a ele relacionados ("verdadenairede") são deliberadamente alheios à ideia de um espaço oficial de promoção de candidatura. Também a organização e a estruturação de toda a página são concebidas para reforçar a ideia de um ambiente independente e neutro de checagem de notícias, com possível falseamento de identidade.

7. Possível violação ao art. 10, § 4º, da Res.–TSE nº 23.610/2019, visto que os usuários são convidados a fornecerem seus dados pessoais a pretexto de serem "voluntário no combate às fake news", mas, na verdade, estão fornecendo suas informações para uso de campanha eleitoral, em evidente desvio de finalidade e violação à boa-fé objetiva e com flagrante indução em erro somente perceptível aos que se dispõem a clicar no discreto link de política de usuário, quando, surpreendentemente, são direcionados ao site de campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, com a informação de que passaram a ser voluntários e de que forneceram suas informações para recebimento de material de campanha. Igual violação ao art. 6º da LGPD.

8. Possível violação ao art. 29, § 8º, da Res.–TSE nº 23.610/2019, que PROÍBE a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para que realizem publicações de cunho político-eleitoral em seus perfis, páginas, canais, ou assimilados, em redes sociais ou aplicações de internet assimiladas, bem como em seus sítios eletrônicos. Nos termos da prestação de contas parcial da campanha, a pessoa física que é proprietária do site "verdadenede" recebeu R\$12.700,00 a título de assessoria e consultoria para produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, o que pode indicar eventual pagamento da coligação representada, pelo conteúdo eleitoral que está sendo divulgado de forma escamoteada no site "verdadenede".

9. Concedido pedido de tutela provisória de urgência, para determinar a remoção do ar do site "verdadenede.com.br" e a suspensão dos canais de comunicação do Telegram e WhatsApp correlatos, bem como das contas relacionadas nas redes sociais Instagram, Twitter, Facebook, TikTok e YouTube.

10. Medida liminar referendada.

RO-EL - RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 060300745 - RIO DE JANEIRO - RJ

Relator(a) Min. Benedito Gonçalves

Data do Acórdão: 27/09/2022

Publicado em Sessão, Data 27/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2022. GOVERNADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO.

1. Recurso ordinário interposto contra acórdão unânime do TRE/RJ, que indeferiu o registro de candidatura dorecorrente ao cargo de governador do Rio de Janeiro nas Eleições 2022 diante da inelegibilidade do art. 1º, I, c, da LC 64/90, da inabilitação para exercer função pública e da ausência de certidões de objeto e pé relativas a processos da Justiça Estadual de segundo grau.

INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, C, DA LC 64/90. PERDA. MANDATO. INFRINGÊNCIA. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. EXAME. ASPECTOS. CONDENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 41/TSE.

2. Consoante o art. 1º, I, c, da LC 64/90, são inelegíveis "o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos".

3. Na linha do entendimento desta Corte, é despiciendo que o ato de decretação de perda do mandato contenha referência expressa à Constituição Estadual, bastando compatibilidade material desta com os dispositivos que fundamentaram o édito condenatório.

4. A inelegibilidade do art. 1º, I, c, da LC 64/90 incide quando a perda do cargo fundar-se na Lei 1.079/50 ou no DL201/67, que constituem extensão das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas em matéria de crimes de responsabilidade. Precedentes.

5. No caso, o recorrente teve decretada a perda do cargo de governador, em 30/4/2021, por órgão misto integrado pelos poderes Legislativo e Judiciário do Rio de Janeiro, pela prática de crime de responsabilidade, com inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de cinco anos.

6. Os arts. 4º, V, e 9º, item 7, da Lei 1.079/50 – que ensejaram o decreto e segundo os quais são crimes de responsabilidade atos que ofendam a probidade administrativa e a dignidade, a honra e o decoro do cargo – guardam inteira compatibilidade material com o art. 146, V, da Constituição do Rio de Janeiro.

7. Inviável apreciar a tese de nulidade do processo de cassação. Conforme a Súmula 41/TSE, "não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade".

8. Não é relevante para o desfecho da controvérsia a alegação de que a validade do decreto estaria sendo discutida na Justiça Comum, o que por si só não afasta o art. 1º, I, c, da LC 64/90.

9. Inelegibilidade – que se constitui a partir da valoração negativa de determinado fato, repercutindo na capacidade eleitoral passiva – não se confunde com crime de responsabilidade (Lei 1.079/50), infração político-administrativa que culmina na perda do cargo e na inabilitação para exercer função pública.

INABILITAÇÃO. EXERCÍCIO. FUNÇÃO PÚBLICA. PRAZO. CINCO ANOS. ABRANGÊNCIA. EXERCÍCIO. MANDATO ELETIVO.PRECEDENTE.

10. A perda do cargo do recorrente, decretada em 30/4/2021, também acarretou sua "inabilitação por cinco anos para o exercício de qualquer função pública".

11. Em caso análogo, consoante a Suprema Corte, "compreende-se o desempenho de mandato eletivo na pena de inabilitação temporária para o exercício de função pública, cominada no parágrafo único do art. 52 da Constituição" (RE 234.223/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma, DJ de 12/5/2000).

CERTIDÕES DE OBJETO E PÉ. JUSTIÇA ESTADUAL DE SEGUNDO GRAU. PENDÊNCIA.

12. Apesar de pontual desencontro no caso – o candidato fora instado a trazer certidão criminal da Justiça Estadual de segundo grau, porém na intimação houve referência a três feitos cíveis –, de todo modo não se apresentou certidão de objeto e pé quanto ao quarto processo, mesmo nas razões do recurso ordinário.

CONCLUSÃO.

13. Recurso ordinário a que se nega provimento, determinando-se a imediata cessação de atos de campanha (art.16-A da Lei 9.504/97) e do recebimento de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

RO-EL - RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 060304472 - RIO DE JANEIRO - RJ

Relator(a) Min. Benedito Gonçalves

Data do acórdão: 11/10/2022

Publicado em Sessão, Data 11/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA.

1. Recurso ordinário interposto contra acórdão unânime do TRE/RJ, que indeferiu o registro de candidatura do recorrente ao cargo de deputado federal pelo Rio de Janeiro nas Eleições 2022 com esteio na inelegibilidade do art.1º, I, i, da LC 64/90.

2. Hipótese em que o recorrente é sócio-administrador de empresas atuantes em operações financeiras com criptomoedas, captando-se recursos da carteira de clientes e, em contrapartida, pagando-se dividendos conforme prazos e percentuais fixados em contrato. Tais atividades foram objeto de operação da Polícia Federal visando apurar esquema de fraudes e de pirâmide financeira envolvendo aproximadamente 39 bilhões de reais.

INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, I, DA LC 64/90. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES. REQUISITOS CUMULATIVOS. INEDITSMODA CONTROVÉRSIA. CRIPTOMOEDAS. AVANÇO TECNOLÓGICO.

3. Consoante o art. 1º, I, i, da LC 64/90, são inelegíveis "os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade".

4. Contornos de ineditismo quanto ao exame dos três requisitos da inelegibilidade, notadamente pela temática das criptomoedas e das operações de pessoas jurídicas que atuam nesse ramo.

5. As criptomoedas representam revolução na forma como ativos financeiros circulam no mercado e, ao contrário das moedas em formato físico – sujeitas a uma autoridade central de emissão –, ostentam características como ausência de intermediação pelas instituições financeiras tradicionais, descentralização das transações e reduzida atividade fiscalizatória dos bancos centrais.

6. A ausência de regulamentação quanto às transações e às empresas atuantes na área de criptomoedas não autoriza o magistrado a se abster da controvérsia, ficando à mercê dos avanços tecnológicos. Deve, ao contrário, compatibilizá-los com a norma vigente, sob pena de torná-la letra morta. Tal como já se decidiu quanto a outros dispositivos da Lei de Inelegibilidades, "a interpretação do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 deve ter seu sentido e alcance adaptados às inovações tecnológicas advindas da criação da Internet" (voto do Min. Luís Roberto Barroso no REspEI 31-02/RS, DJE de 27/6/2019); AIJE 0601968-80/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, de 28/10/2021.

PRIMEIRO REQUISITO DA INELEGIBILIDADE. EQUIPARAÇÃO. CONCEITO. ESTABELECIMENTO DE CRÉDITO, SEGURO OU FINANCIAMENTO. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ATENDIMENTO.

7. O art. 1º, I, i, da LC 64/90 traz em seu bojo a expressão "estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro", convergindo a jurisprudência e a doutrina pátrias no sentido de que a hipótese alberga as instituições financeiras em geral.

8. O art. 17, *caput*, da Lei 4.595/64 estabelece que "consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros". Já o parágrafo único dispõe que "[...] equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual". Ainda, o art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.492/96 – que trata dos crimes contra o Sistema financeiro nacional – prevê a equiparação da "pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros".

9. No caso, atendeu-se ao primeiro requisito da inelegibilidade, pois as empresas das quais o candidato é sócio-administrador desempenhavam operações típicas de instituições financeiras ao administrar, captar e investir os recursos de seus clientes em operações com criptomoedas, circunstância que, ademais, levou ao recebimento de denúncia contra o recorrente e terceiros pela prática crimes contra o sistema financeiro nacional.

SEGUNDO REQUISITO. LIQUIDAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL. CASO DOS AUTOS. SIMILITUDE. PROCEDIMENTOS. LEI 6.024/74. ATENDIMENTO.

10. O art. 1º, I, I, da LC 64/90 também requer que as instituições a que se refere o dispositivo "tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial".

11. A Lei 6.024/74 disciplina a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, cujo procedimento, dentre outros aspectos: (a) dar-se-á no caso de fatos que comprometam a saúde econômica da instituição (art. 15); (b) será conduzido pelo Banco Central (art. 15); (c) terá liquidante com amplos poderes, inclusive para classificar créditos e ultimar negócios pendentes (art. 16); (d) produzirá efeitos imediatos como a suspensão de ações e execuções relativas a direitos e interesses do acervo da liquidanda e o vencimento antecipado de obrigações (art.18).

12. No caso, sem descuidar da lacuna regulatória das operações com criptomoedas, tem-se a prática de atos que guardam estrita consonância com o processo de liquidação extrajudicial: (a) transações com sérios prejuízos aos investidores e que abalaram a saúde econômica das empresas; (b) em ação civil pública quanto a esses fatos, antecipou-se o afastamento do recorrente e nomeou-se "administrador, gestor e representante de todos os negócios e empresas envolvidos"; (c) nessa ação, autorizou-se apurar e classificar os créditos devidos; (d) oficiou-se ao

Banco Central para "intervir no feito" e indicar "03 instituições financeiras ou outras autorizadas para a gestão dos ativos".

13. Não há falar em interpretação extensiva, mas sim teleológica. Ademais, salientou a d. Procuradoria-Geral Eleitoral que "não se trata de emprego do recurso da analogia em detrimento do direito a candidatura, mas de fixação de entendimento atualizado pelos avanços técnicos da sociedade da hipótese legal".

TERCEIRO REQUISITO. EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE DIREÇÃO, ADMINISTRAÇÃO OU REPRESENTAÇÃO. ATENDIMENTO.

14. O art. 1º, I, i, da LC 64/90 abrange aqueles que "hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade".

15. É inequívoco que o recorrente é sócio-administrador, o que se reafirmou na já referida ação civil pública, e que foi afastado em maio de 2022, atendendo-se também ao requisito temporal.

AUTOAPLICABILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CF/88. PREJUDICIALIDADE. OBITER DICTUM. INOCORRÊNCIA.

16. Aduz-se que a inelegibilidade também se fundou em vida pregressa, em autoaplicação indevida do art. 14, § 9º, da CF/88.

17. Tema prejudicado frente à inelegibilidade da alínea i. Além disso, citaram-se os fatos acerca do recorrente apenas para "devida contextualização antes mesmo da apreciação dos requisitos objetivos da hipótese de inelegibilidade, dadas as peculiaridades da pretensa candidatura".

CONCLUSÃO.

18. Recurso ordinário a que se nega provimento.

DR - REFERENDO NO DIREITO DE RESPOSTA Nº 060153889 - BRASÍLIA - DF

Relator(a) Min. Alexandre de Moraes

Data do Acórdão: 27/10/2022

Publicado em Sessão, Data 27/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. REPRESENTAÇÃO. DIREITO DE RESPOSTA. PROPAGANDA ELEITORAL. FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO. DESCONTEXTUALIZAÇÃO GRAVE. CARACTERIZAÇÃO. LIMINAR. DEFERIMENTO.

1. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito (STF, Pleno, AP 1044, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES), inclusive pelos pré-candidatos, candidatos e seus apoiadores antes e durante o período de propaganda eleitoral, uma vez que a liberdade do eleitor depende da tranquilidade e da confiança nas instituições democráticas e no processo eleitoral (TSE – RO–EI 0603975–98, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, DJe de 10/12/2021).

2. Os excessos que a legislação eleitoral visa a punir, sem qualquer restrição ao lícito exercício da liberdade dos pré-candidatos, candidatos e seus apoiadores, dizem respeito aos seguintes elementos: a vedação ao discurso de ódio e discriminatório; atentados contra a democracia e o Estado de Direito; o uso de recursos públicos ou privados a fim de financiar campanhas elogiosas ou que tenham como objetivo denegrir a imagem de candidatos; a divulgação de notícias sabidamente inverídicas; a veiculação de mensagens difamatórias, caluniosas ou injuriosas ou o comprovado vínculo entre o meio de comunicação e o candidato.

3. No caso, a propaganda impugnada se descola da realidade, por meio de inverdades, fazendo uso de falas gravemente descontextualizadas do candidato Representante, com o intuito de induzir o eleitorado à crença de que ele despreza a vida humana, assim como que seu partido teria votado contra programa de transferência de renda em momento delicado. Trata-se de fato

sabidamente inverídico e descontextualizado, que não pode ser tolerada por esta CORTE, notadamente por se tratar de notícia falsa divulgada durante o 2º turno da eleição presidencial.

4. Liminar referendada.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECURSO (15090) - 0600261-15.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO

Data do Acórdão: 17/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS ELEITORAIS. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PRÉ-CAMPANHA. IMPULSIONAMENTO. POSSIBILIDADE. UTILIZAÇÃO DE "HASHTAGS". DESBORDAMENTO DA CONDUTA EM RELAÇÃO AO PERMISSIVO LEGAL. ARTIGO 36-A DA LEI DAS ELEIÇÕES. MAJORAÇÃO DA MULTA. LESIVIDADE CONCRETA NÃO DEMONSTRADA. RESPONSABILIZAÇÃO. ARTIGO 40-B DA LEI DAS ELEIÇÕES. AUSÊNCIA DE PROVAS DO PRÉVIO CONHECIMENTO DO BENEFICIÁRIO. DECISÃO MONOCRÁTICA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO ELEITORAL NÃO PROVIDO.

1. Alegação de infringência da legislação eleitoral em razão da suposta realização impulsioneamento de propaganda eleitoral antecipada.
2. Análise do conteúdo do material impugnado não permite aferir a aventada natureza de propaganda eleitoral, mas meros atos de crítica política de fatos relevantes à realidade local.
3. A vedação ao impulsioneamento, na espécie, pressupõe que esteja caracterizada a propaganda eleitoral, o que não foi comprovado.
4. Hashtags. Expressões que embutem significado que chancela a candidatura, e não apenas fazem alusão à pretensa candidatura. Jargão utilizado em plenas campanhas eleitorais.
5. Discrepância evidente entre reportar a pré-candidatura e a candidatura propriamente dita.
6. Majoração de multa que exige demonstração concreta de lesividade da conduta. Não ocorrência.
7. Imputação de responsabilidade por propaganda eleitoral irregular que demanda prova de seu prévio conhecimento do suposto beneficiário do ato.
8. Decisão mantida.
9. Recursos não providos.

RECURSO (15090) - 0600632-76.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSE ANTONIO ENCINAS MANFRE

Data do Acórdão: 22/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual improcedente representação direcionada a se reconhecer divulgação irregular de pesquisa eleitoral. Desacolhimento. Inexistência de previsão legal acerca da forma pela qual a pesquisa deva ser transmitida. Ausência de indução do eleitorado em erro. Precedente desta Corte (TRE-SP). Sentença mantida.

Recurso desprovido, portanto.

RECURSO (15090) - 0602123-21.2022.6.26.0000 - PRAIA GRANDE - SÃO PAULO

RELATOR(A): REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO

Data do Acórdão: 22/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. DIVULGAÇÃO DE PESQUISA ELEITORAL. REQUISITOS DO ARTIGO 10 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.600/2019. IRREGULARIDADE. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CARACTERIZADA. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. PALAVRAS MÁGICAS. UTILIZAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE EXPRESSÕES PRÓPRIAS DO PERÍODO DE PROPAGANDA PERMITIDA. HIPÓTESE NÃO ABRANGIDA PELA NORMA MATRICIAL AUTORIZATIVA DOS ATOS DE PRÉ-CAMPANHA. MULTA FIXADA NO MÍNIMO LEGAL. RECURSO ELEITORAL NÃO PROVIDO.

1. Necessidade de observância dos requisitos obrigatórios previstos no artigo 10 da Resolução TSE nº 23.600/2019 para divulgação de pesquisa eleitoral. Irregularidade verificada.
2. Alegação de infringência da legislação eleitoral em razão da suposta realização de propaganda antecipada.
3. Análise das expressões contidas no material publicitário divulgado que conduzem à conclusão de existência de propaganda eleitoral antecipada.
3. Pedido explícito de votos verificável pela utilização de palavras mágicas: "Quero contar com cada um de vocês. Para isso, venha fazer parte desse time, mesmo que nunca tenha participado de uma campanha política. Eu espero caminhar ao seu lado".
4. Conduta não abrangida pelo permissivo constante do artigo 36-A da Lei 9.504/97.
5. Decisão mantida.
6. Recurso não provido.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0600470-81.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 26/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA - ELEIÇÕES 2022 – DRAP – UNIDADE POPULAR - CARGO DE DEPUTADO FEDERAL.

Candidatura feminina única - Inaplicabilidade do disposto no artigo 17, § 2º da Resolução TSE nº 23.609/19.

Deferimento.

RECURSO (15090) - 0600232-62.2022.6.26.0000 - SÃO BERNARDO DO CAMPO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSE ANTONIO ENCINAS MANFRE

Data do Acórdão: 29/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual, procedente representação, se impôs multa por infringência ao artigo 39, parágrafo 8º, da Lei 9.504/1997. Desacolhimento. Particularidades da hipótese sob exame que autorizam se reconhecer caráter eleitoral nas publicidades veiculadas mediante divulgação simultânea de, pelo menos, oitenta (80) outdoors em quatro municípios da Grande São Paulo. Circunstâncias do caso, além da ausência de negativa da autoria pelo recorrente, que também impõem se reconhecer tivera ele conhecimento das afixações. Precedentes do colendo Tribunal Superior Eleitoral, desta Corte (TRE/SP) e dos também egrégios Tribunais Regionais Eleitorais dos estados de Pernambuco e do Rio Grande do Norte que são de consideração. Sentença mantida. Recurso desprovido, portanto.

RECURSO (15090) - 0604082-27.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSE ANTONIO ENCINAS MANFRE

Data do Acórdão: 29/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual, procedente representação, se impôs multa por infringência ao artigo 39, parágrafo 8º, da Lei 9.504/1997. Desacolhimento. Particularidades da hipótese sob exame que autorizam se reconhecer caráter eleitoral nas publicidades veiculadas mediante divulgação simultânea de, pelo menos, oitenta (80) outdoors em quatro municípios da Grande São Paulo. Circunstâncias do caso, além da ausência de negativa da autoria pelo recorrente, que também impõem se reconhecer tivera ele conhecimento das afixações. Precedentes do colendo Tribunal Superior Eleitoral, desta Corte (TRE/SP) e dos também egrégios Tribunais Regionais Eleitorais dos estados de Pernambuco e do Rio Grande do Norte que são de consideração. Sentença mantida. Recurso desprovido, portanto.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0600535-76.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 31/08/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS – DRAP. RESOLUÇÃO TSE Nº 23.609/19. UNIÃO BRASIL. CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATO DESISTENTE ANTES DA DATA LIMITE PARA O REGISTRO DE CANDIDATURA. POSSIBILIDADE. LIMITE DE CANDIDATURAS OBEDECIDO. PEDIDO DEFERIDO.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0602717-35.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 2/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO ESTADUAL.

Nome de urna pretendido pelo candidato que não se considera ridículo, irreverente ou que atente contra o pudor, mormente porque nacionalmente conhecido da forma pretendida.

REGISTRO DEFERIDO.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0601391-40.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR: MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 8/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Registro de Candidatura. Eleições 2022. Deputada Federal. Nome de urna. Pretensão da utilização de "Pastora Ana Bolsonaro". Impossibilidade. Vedação prevista no artigo 25, *caput*, da Resolução TSE nº 23.609/19. Possibilidade de causar confusão no eleitor. Ausência de comprovação de que é conhecida por esse nome. Constatado o cumprimento das condições de elegibilidade e verificada a ausência de causas de inelegibilidade. Deferimento do requerimento do registro de candidatura com o nome completo do registro civil. Indeferimento do uso do nome de urna escolhido. Registro deferido para concorrer com o nome civil.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0601845-20.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 8/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL.

Falta de condição de elegibilidade – Inscrição eleitoral cancelada em razão de revisão do eleitorado, inaplicabilidade do artigo 1º da Resolução TSE n.º 23.696/2022.

Impugnação julgada procedente.

Registro indeferido.

RECURSO (15090) - 0604243-37.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ

Data do Acórdão: 12/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual improcedente pedido de direito de resposta. Desacolhimento. Não divulgação de conteúdo ofensivo ou fato sabidamente inverídico em propaganda veiculada no horário eleitoral gratuito. Precedentes deste Tribunal (TRE/SP) que são de consideração. Sentença mantida.

Recurso desprovido, portanto.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0604064-06.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 14/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO ESTADUAL.

Requerimento de candidatura avulsa – Postulante não escolhido em convenção partidária ou indicado para ocupar vaga remanescente ou para substituir candidato – A escolha em convenção partidária constitui requisito inafastável ao deferimento do registro de candidatura – Artigo 11, §1º, I, §4º e §14 da Lei nº 9.504/97 – Precedentes. Não atendimento aos requisitos do artigo 27 da Resolução TSE nº 23.609/19.

REGISTRO INDEFERIDO.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0602987-59.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 14/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO ESTADUAL.

Utilização de documentos e argumentos de requerimento de registro de candidatura de pleito anterior como prova – Impossibilidade – Artigo 52 da Resolução TSE nº 23.609/19 e jurisprudência do TSE - As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

Ausência de informações nas Certidões de Objeto e Pé apresentadas - Processos constantes da Certidão da Justiça Estadual de 1º grau – Desatendimento ao disposto no artigo 27 da Resolução TSE nº 23.609/19. Declaração de homonímia irregular – Desatendimento ao artigo 3º da Lei nº 13.726/18 c/c 27, § 8º da Resolução TSE nº 23.609/19 – Impossibilidade de verificação do atendimento das condições de elegibilidade e da não incidência em causa de inelegibilidade.

REGISTRO INDEFERIDO.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0602937-33.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCIO KAYATT
Data do Acórdão: 14/09/2022
Publicado em sessão
[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL. REQUERIMENTO DE CANDIDATURA INDIVIDUAL. IMPUGNAÇÃO DA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL, EM RAZÃO DA INCIDÊNCIA EM CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REQUERENTE NÃO ESCOLHIDO EM CONVENÇÃO PARTIDÁRIA OU INDICADO PARA OCUPAR VAGA REMANESCENTE (ART. 11º, §1º, I, E §4º, DA LEI Nº 9.504/97). ARTIGO 1º, INCISO I, ALÍNEA "E", ITEM "1", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRAZO DE 8 (OITO) ANOS. TRANSCURSO NÃO VERIFICADO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADA. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS (ARTS. 11, § 1º, DA LEI Nº 9.504/1997, E 27, I A VII, E §§ 7º E 8º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.609/2019). IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO.

RECURSO (60001) - 0604128-16.2022.6.26.0000 - JUNQUEIRÓPOLIS - SÃO PAULO

RELATOR(A): REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO
Data do Acórdão: 15/09/2022
Publicado em sessão
[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 39, § 8º, DA LEI 9.504/1997. UTILIZAÇÃO DE MEIO PROSCRITO. OUTDOOR. INÍCIO DA FASE DE CAMPANHA. PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE CONTEÚDO ELEITORAL. APLICAÇÃO DE MULTA. POSSIBILIDADE QUE DECORRE DO PRÓPRIO DISPOSITIVO LEGAL. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Irregularidade na utilização de outdoors a partir do momento em que se inaugura a fase da campanha, em que se protocolam os pedidos de registros de candidaturas. Modificação do panorama e do regime jurídico, pois os candidatos, voluntariamente, passam a estar submetidos às regras das eleições, e, desse modo, presume-se que a exibição de outdoors com suas imagens, ou mera menção a seu nome ou mensagens de agradecimentos, apresenta conteúdo eleitoral e, portanto, configura propaganda eleitoral por meio vedado.
2. A proscrição é absoluta e apenas poderiam, eventualmente, ficar ao largo ou ressalvadas, imagens que tivessem conteúdo publicitário de outra ordem, acaso o candidato tivesse alguma atividade que prosseguisse em curso.
3. Aplicação da multa que decorre da violação ao artigo 39, § 8º, da Lei 9.504/1997, independentemente do cumprimento de eventual medida liminar concedida.
4. Decisão mantida. 5. Recurso não provido.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0600509-78.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 19/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÃO 2022. DEPUTADO FEDERAL.

Impugnação – Incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inc. I, d, da LC nº 64/90 – Condenação pela prática de abuso do poder econômico e dos meios de comunicação – Pendência de embargos de declaração no momento da propositura do registro não obsta a consolidação do requisito atinente à existência de decisão colegiada.

Condenação no processo nº 0006379-50.2012.8.26.0320 – Inexistência de dano ao erário.

Incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inc. I, d, da LC nº 64/90 – Condenação no processo nº 0021475-08.2012.8.26.0320 - Apresentação de certidão de objeto e pé inconclusiva e ausência de esclarecimentos sobre as anotações de ASE 540 existentes no cadastro eleitoral – Impossibilidade de aferição das condições de elegibilidade e incidência de outras causas de inelegibilidade.

Impugnação parcialmente procedente - Registro indeferido.

RECURSO (15090) - 0604455-58.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 21/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. DIREITO DE RESPOSTA. PROPAGANDA ELEITORAL EM QUE O RECORRIDO AFIRMOU QUE ENCONTROU “HOSPITAIS E UPA’S QUE O PT COMEÇOU, MAS NUNCA TERMINOU”. INEXISTÊNCIA DE AFIRMAÇÃO SABIDAMENTE INVERÍDICA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO.

Controvérsia estabelecida nos autos acerca da veracidade da afirmativa do recorrido. Ausência de afirmação, na propaganda impugnada, no sentido de que nenhum hospital ou UPA foi concluído pelo recorrente durante seu mandato como Prefeito da Capital de São Paulo. Direito de resposta que deve ser concedido excepcionalmente, em consagração à liberdade de expressão. Recurso improvido.

RECURSO (15090) - 0607756-13.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 26/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. DIREITO DE RESPOSTA. PROPAGANDA ELEITORAL QUE CONTÉM DADO INCORRETO SOBRE OBRAS REALIZADAS NA GESTÃO DO CANDIDATO. PROCEDÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO.

1. Propaganda eleitoral desenvolvida a partir de informação inexata, manipulada e/ou gravemente descontextualizada, com o propósito de confundir o eleitorado ou, ao menos, de causar questionamentos.
2. Direito de resposta como medida eficaz a sanar ou, ao menos, mitigar os efeitos deletérios da propaganda eleitoral permeada por conteúdo ofensivo ou de desinformação.
3. Recurso improvido.

RECURSO (15090) - 0604410-54.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ

Data do Acórdão: 29/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual procedente pedido para aplicação de multa em decorrência de violação ao artigo 29, parágrafos 5º e 5º-A, da Resolução 23.610/2019 do Tribunal Superior Eleitoral. Arguição preliminar de descumprimento ao artigo 17, parágrafo 2º, da Resolução 23.608/2019. Desacolhimento. Existência na petição inicial de endereços eletrônicos ativos aptos a comprovar a prática do alegado impulsionamento irregular. Mérito: propaganda eleitoral impulsionada na rede social Facebook com "hiperlink" que possibilita ao eleitor acesso ao número de inscrição do candidato no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Inteligência do artigo 29, parágrafo 5º-A, da Resolução 23.610/2019. Recurso provido, portanto.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0604315-24.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCELO VIEIRA DE CAMPOS

Data do Acórdão: 30/9/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL. PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO. NÃO INDICAÇÃO EM ATA. ATA DE CONVENÇÃO DO PARTIDO ANEXADA AO DRAP DELEGA PLENOS PODERES À COMISSÃO DO DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO INCLUSIVE PARA PROMOVER SUBSTITUIÇÕES. APRESENTAÇÃO DO PEDIDO PELO PARTIDO. SUBSTITUIÇÃO QUE NÃO ALTERA O NÚMERO DE CANDIDATURAS NEM AFETA A QUESTÃO QUANTO AO LIMITE DE GÊNERO PREVISTO NO § 2º DO ART. 17 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.609/19. SITUAÇÕES QUE NO CASO, PERMITEM ADMITIR A CANDIDATURA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DOS ARTS. 27 E 72, RESOLUÇÃO TSE N. 23.609/19 DO TSE. REGISTRO DEFERIDO.

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0607785-63.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCELO VIEIRA DE CAMPOS

Data do Acórdão: 30/09/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL. PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. APRESENTAÇÃO SIMULTÂNEA DO PEDIDO DE RENÚNCIA DO SUBSTITUÍDO E O PRESENTE PEDIDO DE REGISTRO EM SUBSTITUIÇÃO. APONTAMENTO SUPERADO. NÃO INDICAÇÃO EM ATA. ATA DE CONVENÇÃO DO PARTIDO ANEXADA AO DRAP DELEGA PLENOS PODERES À COMISSÃO DO DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO INCLUSIVE PARA PROMOVER SUBSTITUIÇÕES. APRESENTAÇÃO DO PEDIDO PELO PARTIDO. SUBSTITUIÇÃO QUE NÃO ALTERA O NÚMERO DE CANDIDATURAS NEM AFETA A QUESTÃO DE GÊNERO. SITUAÇÕES QUE NO CASO, PERMITEM ADMITIR A CANDIDATURA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DOS ARTS. 27 E 72, RESOLUÇÃO TSE N. 23.609/19 DO TSE. REGISTRO DEFERIDO.

RECURSO (15090) - 0607864-42.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ

Data do Acórdão: 4/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso contra sentença pela qual improcedente pedido para obstar veiculação de propaganda eleitoral indicada na petição inicial. Desacolhimento. Publicidades divulgadas pela recorrida que contém vídeo com ensinamento religioso. Não veiculação de propaganda no interior de templo ou mediante "live" de página relacionada a igreja. Ausência de violação ao artigo 37, "caput" e parágrafo 4º, da Lei 9.504/1997. Manutenção desse "decisum". Recurso desprovido, portanto.

RECURSO (60001) - 0604186-19.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 5/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PUBLICAÇÕES NA REDE SOCIAL INSTAGRAM QUE TRADUZEM PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO, A PARTIR DE "PALAVRAS MÁGICAS". CONFIGURADA A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. VALOR DA MULTA FIXADO ACIMA DO PATAMAR MÍNIMO. ADEQUAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO MANTIDA. RECURSO ELEITORAL NÃO

PROVIDO.

1. Ofensa ao artigo 36, "caput", da Lei 9.504/97.
 2. Representação procedente em parte para reconhecer a realização de propaganda eleitoral antecipada e para impor a multa prevista no § 3º do mesmo artigo no valor de R\$ 10.000,00, acima do patamar mínimo.
 3. Decisão mantida, recurso improvido.
-

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600776-80.2020.6.26.0142 - TIETÊ - SÃO PAULO

RELATOR(A): SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 14/10/2022

Publicação: DJE, Tomo 246, Data 20/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. ALEGAÇÕES DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE PRODUIR PROVAS. INSISTÊNCIA NA OITIVA DE DUAS TESTEMUNHAS. TESTEMUNHAS QUE, NOTIFICADAS PELA PARTE AUTORA, NÃO COMPARECERAM À AUDIÊNCIA. PEDIDO DE INTIMAÇÃO JUDICIAL E CONDUÇÃO COERCITIVA. MEDIDA EXCEPCIONAL JUSTIFICADA NO CASO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 455, §§ 4º E 5º, DO CPC. PROVA ORAL QUE SE MOSTRA ÚTIL E RELEVANTE AO JULGAMENTO DA CAUSA. ANULAÇÃO DA R. SENTENÇA, COM DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, PARA REABERTURA DA FASE INSTRUTÓRIA.

RECURSO (15090) - 0608213-45.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR: MARCIO KAYATT

Data do Acórdão: 19/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO EM REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. PROPAGANDA EDITADA DE MODO QUE DESCONTEXTUALIZA CONTEÚDO DE VÍDEO ORIGINAL. PROPAGANDA QUE, DA FORMA QUE FOI EDITADA E VEICULADA, TRANSBORDA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CAINDO NO CAMPO DAS NOTÍCIAS FALSAS. VEDAÇÃO DE PROPAGANDA QUE POSSA DEGRADAR CANDIDATO. ART. 53, §1º, DA LEI Nº 9.504/97. PARCIAL PROVIMENTO.

RECURSO (15090) - 0608221-22.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO

Data do Acórdão: 21/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL POR PROPAGANDA IRREGULAR. NÃO CARACTERIZADA A DIVULGAÇÃO DE FATO INVERÍDICO OU DESCONTEXTUALIZADO, CAPAZ DE LEVAR O ELEITOR A ERRO. DECISÃO MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Não se verifica a existência de propaganda eleitoral que extravase do campo do mero debate político. A propaganda impugnada cinge-se a repercutir informações acerca do financiamento de empresas para a construção do Porto Mariel, em Cuba, tal como tratado em reportagens jornalísticas.

2. Mera paródia crítica a partir do aludido financiamento realizado pelos governos anteriores. Críticas que são direcionadas às medidas administrativas, sem que se tenha imputado condutas personalíssimas ao candidato representante, ou mesmo que se tenha maculado sua honorabilidade. Por conseguinte, a pretensa desconstrução do contexto das informações, ou mesmo sua patente e flagrante distância da veracidade, deve estar cabalmente demonstrada, e não se pode superar nesta órbita o princípio da intervenção mínima da Justiça Eleitoral.

3. A hermenêutica em sede de restrição de direitos não pode ser envidada de sorte a se alargar o sentido de cerceamento, haja vista que vigora o princípio da liberdade de pensamento e de manifestação.

4. É imprescindível que a desinformação seja deflagrada de modo objetivo e incontestado, porquanto não cabe à Justiça Eleitoral complementar falas, adicionar novos elementos ou preencher lacunas.

5. A consideração do fato sabidamente inverídico, ou da grave descontextualização, juntamente com delitos de injúria, calúnia e difamação, para o fim de caracterizar propaganda ilícita, deve ser empreendida de modo a serem ombreadas tais hipóteses com as referentes a condutas que configuram delitos criminais eleitorais no âmbito de sua assertividade.

6. Decisão mantida.

7. Recurso não provido.

RECURSO (60001) - 0607471-20.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATORA: MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 25/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS ELEITORAIS. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS DE CAMPANHA ELEITORAL EM LOJA ABERTA AO PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. INFRAÇÃO INSTANTÂNEA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, "CAPUT", DA LEI DAS ELEIÇÕES. EVENTOS COM DIÁLOGOS POLÍTICOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL. DIREITO DE REUNIÃO.

ARTIGO 39 DA LEI DAS ELEIÇÕES. REALIZAÇÃO DE PROPAGANDAS ELEITORAIS EM REDES SOCIAIS POR PESSOA JURÍDICA. CIÊNCIA PRÉVIA DOS CANDIDATOS MARCADOS NAS PUBLICAÇÕES. NÃO OCORRÊNCIA.

MULTAS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, PARÁGRAFO 1º, E 57-C, PARÁGRAFO 2º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. FIXAÇÃO DOS VALORES COM BASE NA PROPORCIONALIDADE E NA CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DA IRREGULARIDADE SOBRE O ELEITORADO. RECURSOS IMPROVIDOS.

1. Loja aberta ao público que configura bem de uso comum por equiparação, nos termos do artigo 37, parágrafo 4º, da Lei das Eleições. Distribuição de material de campanha em bem de uso comum por equiparação que configure infração instantânea ao artigo 37, "caput", da Lei das Eleições, de modo a atrair a sanção prevista em seu parágrafo 1º.

2. Eventos com diálogos políticos. Não caracterização de propaganda eleitoral em bem de uso comum por equiparação. Direito de reunião assegurado pelo artigo 39 da Lei das Eleições.

3. Publicações eleitorais por pessoa jurídica em rede social. Marcação dos candidatos nas publicações. Circunstância que não comprova prévia ciência das pessoas marcadas.

4. Valores das multas eleitorais que devem ser fixados em consonância com a proporcionalidade e com a aptidão de a irregularidade influenciar o eleitorado.

5. Sentença de parcial procedência mantida.

Recursos desprovidos.

DIREITO DE RESPOSTA (12625) - 0608316-52.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ

Data do Acórdão: 28/10/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Pretensão de direito de resposta e exclusão de postagem em rede social do candidato corréu com trucagem. Publicação da qual se extrai trecho com alteração na imagem do rosto do candidato coautor ao tempo em que, como fundo, veiculada gravação da canção "Supera". Trucagem reconhecida.

Determinação de retirada da postagem. Hipótese, porém, que não autoriza a concessão de direito de resposta. Mediante julgamento em Plenário da Corte em função da proximidade da realização das eleições, deferir-se provimento liminar apenas para determinar a remoção desse conteúdo pelos representados.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600074-53.2021.6.26.0384 - AMERICANA - SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 10/11/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL – ELEIÇÃO 2020.

Sentença de procedência com aplicação de multa na quantia de 50% do valor doado em excesso.

Arguição de inconstitucionalidade do limite de doação previsto no art. 23, §1º, da Lei nº 9.504/97 – Restrição do direito de propriedade da recorrente não verificada – Inconstitucionalidade afastada – Precedentes. Conjugação dos rendimentos do casal – Não comprovação do casamento e do regime de bens – Impossibilidade. Doação que ultrapassou o limite legal, fixado com base nos rendimentos auferidos no ano anterior à eleição – Art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Recurso improvido.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600927-33.2020.6.26.0114 - ESPÍRITO SANTO DO TURVO – SÃO PAULO

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 10/11/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

Recurso em prestação de contas – Eleições 2020 – Sentença de desaprovação. Requerimento de conversão do julgamento em diligência no recurso – Pedido deveria ter sido deduzido em primeira instância, antes da elaboração do parecer técnico conclusivo – Responsabilidade, outrossim, do candidato obter a documentação necessária à prestação de contas. Contas apresentadas intempestivamente - Não apresentação de extratos bancários da conta “Outros Recursos” – Falha grave que enseja a desaprovação das contas, pois compromete a sua transparência e impede a correta fiscalização da Justiça Eleitoral. Inaplicabilidade dos princípios mitigadores.

Recurso improvido.

RECURSO (15090) - 0607902-54.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO

Data do Acórdão: 16/11/2022

Publicado em sessão

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL. PUBLICAÇÃO EM REDE SOCIAL DE PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS. ARTIGO 57-C, § 1º, I, E § 2º, DA LEI 9.504/1997. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO EM PROL DE CANDIDATOS DETERMINADOS. AUSÊNCIA DE ILICITUDE. MERO MOVIMENTO CÍVICO. DIRECIONAMENTO A OUTRO SÍTILO ELETRÔNICO. NÃO COMPROVAÇÃO DE TITULARIDADE. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. DECISÃO MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Alegação de infringência da legislação eleitoral em razão da suposta realização de propaganda eleitoral em perfil de rede social de pessoa jurídica sem fins lucrativos (associação).
2. Análise do conteúdo do material impugnado não permite aferir a aventada natureza de propaganda eleitoral, mas mero movimento cívico.
3. Ausência de pedido explícito de votos em candidatos determinados.
4. Mera atividade genérica, sem cunho particularizado, simplesmente com o intuito de mostrar quem são as pessoas que estariam representadas pelo Movimento Negro. Abordagem de cunho de autoafirmação do movimento.
5. A pretensa realização de propaganda eleitoral em prol de pessoas individualizadas e determinadas, no sentido de captação de votos em seu favor, deve estar cabalmente demonstrada. A hermenêutica em sede de restrição de direitos não pode ser envidada de sorte a se alargar o sentido de cerceamento, haja vista que vigora o princípio da liberdade de pensamento e de manifestação.
6. Eventual irresignação quanto ao teor de link, direcionado para site que sequer restou comprovado ser de titularidade da recorrida, à míngua de provas nesse sentido, deve ser ventilada em detrimento do meio específico em que supostamente se veiculou a referida propaganda.
7. Ausência de provas de titularidade do referido site pela recorrida.
8. Decisão mantida.
9. Recurso não provido.

REPRESENTAÇÃO ESPECIAL (12630) - 0608121-67.2022.6.26.0000 - SÃO PAULO - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ

Data do Acórdão: 16/11/2022

EMENTA

Representação por prática de conduta vedada consistente em veiculação de propaganda eleitoral irregular mediante o uso de fardamento militar. Vedação ao uso de bem móvel pertencente à administração direta estadual, consoante os artigos 73, I, da Lei 9.504/1997, 76 e 77, parágrafo 1º, "a", da Lei 6.880/1980 e 12, 13, parágrafo único, 124, da Lei Complementar estadual 893/2001. Imposição da multa prevista no artigo 83, parágrafo 4º, da Resolução 23.610/2019 do Tribunal Superior Eleitoral no mínimo cominado que se revela suficiente, observados os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade. Procedência da representação, portanto.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DA PARAÍBA

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) - 0600440-52.2022.6.15.0000 - João Pessoa - Paraíba

RELATOR: ARTHUR MONTEIRO LINS FIALHO

Data do Acórdão: 09/09/2022

Publicado em: 09/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. RRC. CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. DESISTÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO PROPOSTA POR CANDIDATO. PEDIDO ANTERIOR A CITAÇÃO. MESMOS FATOS APONTADOS POR OUTRO IMPUGNANTE E EM NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. HOMOLOGAÇÃO DA DESISTÊNCIA. AIRC DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. ART. 14, § 3º, II DA CF/88. AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. INCIDÊNCIA NA INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, L, LC 64/1990. PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DEFERIDO. IMPEDIMENTOS DE REPASSES DE RECURSOS PÚBLICOS. DECISÃO LIMINAR PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO RESCISÓRIA. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA CONDENATÓRIA PROFERIDA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE QUE SUSPENDEU OS DIREITOS POLÍTICOS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DO PRAZO MÍNIMO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONSTATAÇÃO DE DECISÃO LIMINAR QUE GARANTIU A FILIAÇÃO NO PRAZO LEGAL. MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO RESCISÓRIA QUE SUSPENDEU A EFICÁCIA DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. SUPOSTO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE INSANÁVEL CAPAZ DE CONFIGURAR ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO ATINGIU O OBJETIVO DE BENEFICIAR À POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO. INDEFERIMENTO DA PRETENSÃO DO NOTICIANTE. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PREENCHIDAS. DEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.

- Requerida desistência da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura no mesmo dia da proposição da respectiva impugnação, em momento anterior a citação do impugnado, aliado ao fato da ausência de prejuízo à verificação das causas de inelegibilidade e condições de elegibilidade que os fundamentos, haja vista que as causas de pedir contidas na referida impugnação se encontram presentes na peça impugnatória do Ministério Público Eleitoral e na Notícia de Inelegibilidade apresentada, a homologação da desistência pleiteada é medida que se impõe.

- Decisão judicial, consistente em liminar nos autos de ação rescisória, suspendendo a eficácia da decisão condenatória proferida na ação de improbidade que suspendeu os direitos políticos, tem o condão de impossibilitar o reconhecimento de impedimento à elegibilidade gerado pela decisão suspensa.

- "Se há decisão liminar, proferida em sede de ação cautelar, determinando a regularização da filiação partidária da candidata no sistema eleitoral, deve esta condição de elegibilidade ser reconhecida no âmbito do registro de candidatura, no qual não se discute o mérito do referido provimento judicial." (Recurso Ordinário n 86635, Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE de 28/04/2016)

- Os dados oficiais constantes no Cadastro desta Justiça Eleitoral, aliados a ausência de informação acerca de desfiliação ou cancelamento de filiação, são suficientes para comprovar a regular filiação, de 6 (seis) meses antes do pleito, de candidato ao respectivo partido.

- Constatando-se a inexistência de ato doloso de improbidade administrativa, mas irregularidade na execução de Convênio, que, por si só, não é capaz de caracterizar ato ímprobo, uma vez que boa parte da verba destinada foi utilizada na municipalidade, sendo atestado o atingimento de

seu objetivo no que se refere ao efetivo benefício da população, imperiosa é a não incidência na inelegibilidade descrita no art. 1º, I, "g", da LC n. 64/1990.

- Improcedência da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura manejada pelo Ministério Público Eleitoral.

- Indeferimento da pretensão constante da Notícia de Inelegibilidade.

- Requerimento de Registro de Candidatura deferido.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600651-32.2020.6.15.0009 - JUAREZ TÁVORA - PARAÍBA

RELATORA: MARIA DE FATIMA MORAES BEZERRA CAVALCANTI MARANHÃO

Data do Acórdão: 26/10/2022

Publicado em: 07/11/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ALEGADA FRAUDE NO CUMPRIMENTO DA COTA DE GÊNERO (ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97). CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. RECURSO DESPROVIDO.

- Na presente ação, embora os recorrentes argumentem a ausência de campanha eleitoral, a baixa votação e a apresentação padrão das prestações de contas, é certo que tais fatos não são suficientes para caracterizar a fraude, uma vez que a prova do cometimento do ilícito deve ser inconteste, e, no caso, além de ser comprovada a produção de material de campanha eleitoral, não foi apontado qualquer elemento concreto que comprovasse o vício nas candidaturas femininas.

- Consoante firme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, ausente "prova inconteste do ilícito e da violação ao disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, deve prevalecer, na espécie, o postulado in dubio pro suffragio, segundo o qual a expressão do voto popular merece ser prioritariamente tutelada pela Justiça Eleitoral". (TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060203374, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 249, Data 02/12/2020).

- Recurso conhecido e desprovido.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600472-28.2020.6.21.0140 - REDENTORA - RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: LUIS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE

Data do Acórdão: 14/10/2022

DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 18/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS. ELEIÇÕES 2020. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. JULGAMENTO CONJUNTO. CANDIDATOS ELEITOS AO PLEITO MAJORITÁRIO. CONJUNTO PROBATÓRIO DEMONSTRANDO A OCORRÊNCIA DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. INELEGIBILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Recursos contra sentenças que julgaram improcedentes os pedidos formulados em Ações de Investigação Judicial Eleitoral e representação, por abuso de poder econômico e político, captação ilícita de sufrágio e condutas vedadas a agentes públicos. Julgamento conjunto. Aplicado o art. 96-B da Lei n. 9.504/97.

2. Alegada ocorrência de abuso do poder econômico e captação ilícita de sufrágio por meio de oferecimento de dinheiro e de outros benefícios em troca dos votos em favor da chapa majoritária dos representados, além de indicativos suficientes a demonstrar a prática de abuso do poder político e de autoridade, bem como de conduta vedada ao agente público, fatos que justificariam o pedido de decretação de inelegibilidade de todos os demandados, aplicação de multa, bem como cassação dos registros e dos diplomas do prefeito e vice.

3. Matéria fática. 3.1. Apontadas diversas condutas cuja prova mostrou-se insuficiente para a procedência da ação. 3.2. Entretanto, outras práticas denotam ilicitude amparadas por conjunto probatório suficiente para sua caracterização. 3.2.1. Apreensão de quantia em dinheiro e de valescombustível em automóvel do candidato reeleito ao cargo de prefeito. Demonstrado que o dinheiro e os vales, apreendidos pela Brigada Militar, eram, de fato, de propriedade do demandado, que, às vésperas das eleições, transitou por diversos estabelecimentos comerciais portando a maleta que os continha; distribuição de cestas básicas e ranchos em troca do voto; atos coercitivos contra servidora pública e seu filho, contratado da prefeitura, para que houvesse apoio à candidatura majoritária, sob pena de represálias, bem como oferecimento de vantagem para a realização de transporte de passageiros, aparentemente, no domingo da eleição.

4. Para a procedência da AIJE, exige-se a demonstração de que os fatos foram graves a ponto de ferir a normalidade e a legitimidade do pleito, a contaminar de modo irreversível a regularidade do processo eleitoral. Na hipótese, da análise probatória trazida na peça inicial (Procedimento Preparatório Eleitoral n. 00941.000.894/20) e colhida ao longo da fase de instrução, resta plenamente comprovado o abuso do poder econômico, assim como o abuso do poder político, gerando indevida quebra do princípio da igualdade de chances entre os candidatos e interferindo na normalidade e legitimidade do pleito. Ampla distribuição de benesses a eleitores, na ânsia da obtenção de dividendos eleitorais. Alto grau de reprovabilidade das condutas e caracterizada a gravidade dos fatos.

5. A inelegibilidade de 8 anos prevista como sanção em caso de procedência da AIJE, apenas deve ser aplicada aos que tenham contribuído para a prática do ilícito (art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90). Inexistência de prova de participação do candidato a vice, incidindo a restrição ao prefeito eleito e aos demais investigados com participação direta nos atos ilícitos.

6. Parcial provimento aos recursos, a fim de julgar parcialmente procedente as ações 0600471-43.2020.6.21.0140 e 0600472-28.2020.6.21.0140, diante do abuso do poder econômico e político. Determinada a cassação dos diplomas do prefeito e vice eleitos, com a consequente assunção ao cargo de prefeito pelo presidente da Câmara de Vereadores. Realização de novas eleições municipais majoritárias.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE TOCANTINS

RECURSO ELEITORAL NA AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (11548) - PROCESSO Nº 0600375-65.2020.6.27.0009 - TOCANTINÓPOLIS – TOCANTINS

RELATOR: RODRIGO DE MENESES DOS SANTOS

Data do Acórdão: 23/08/2022

Publicado em: 25/08/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. CONDUTA VEDADA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. REINCIDÊNCIA. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 73, caput, INCISOS I, II, III, IV, VI, ALÍNEA B, § 4º, § 5º E §10, DA LEI Nº 9.504/1997. GRAVIDADE DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS E INCONTESTES. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Conforme já relatado, o âmago recursal consiste em vasculhar, a partir de um detido exame das provas amealhadas aos autos, se houve ou não a alegada violação das proibições descritas no art. 73, caput, incisos I, II, III, IV, VI, alínea b, § 4º, § 5º e §10, da Lei nº 9.504/1997, a caracterizar abuso de poder político, com o específico fim de obter votos (ID. 9150158). Além disso, o cerne recursal também paira sobre a justiça da multa aplicada na sentença.

2. Após analisar sobremaneira as provas insertas aos autos, especialmente os vídeos que gravitam em torno da preambular, não há dúvidas da prática de condutas vedadas pelos Recorrentes/Representados, conforme reconhecido na sentença, porquanto estes inegavelmente produziram propaganda institucional e divulgaramno período vedado nas redes sociais da Prefeitura Municipal (71 dias), e ainda, em evidente desvio de finalidade e com conteúdo eleitoreiro da publicidade, a utilizaram inclusive em rede social própria, para benefício de suas candidaturas.

3. Apesar disso, não há, lado outro, que se falar que o abuso de poder político praticado pelos Recorrentes/Representados, na medida em que, conquanto proibida, a aludida publicidade irregular não se mostrou apta a comprometer, com a gravidade necessária, a igualdade de disputa e/ou a legitimidade do pleito, já que as publicações ocorreram na página eletrônica de campanha do próprio candidato (alcançando basicamente quem já o seguia), os compartilhamentos foram módicos e a diferença de votos elevada.

4. No que pertine ao quantum arbitrado, não há qualquer reparo a ser feito, pois o juiz singelo bem sopesou as circunstâncias do caso, notadamente considerando o alcance das irregularidades e a reincidência do Representados (PJe nº 0600376-50.2020.6.27.0009), o que justifica a multa fixada em R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) tendo resguardo no art. 73, § 6º, da Lei 9.504/97.

5. Recurso desprovido.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL (12193) Nº 0600339-50.2020.6.27.0000

PROCEDÊNCIA: PALMAS – TO

RELATOR: GABRIEL BRUM TEIXEIRA

Data do Acórdão: 29/08/2022

Publicado em: 31/08/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020. PARTIDO. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPROPRIEDADE. APLICAÇÃO INSUFICIENTE EM CANDIDATURAS FEMININAS E CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS. IRREGULARIDADE GRAVE. ANISTIA. EC 117/2022. CONTAS DESAPROVADAS.

1. A prestação de contas relativa à arrecadação e aplicação de recursos financeiros utilizados na campanha eleitoral da Eleição Geral de 2020 está disciplinada pela Lei nº 9.504/97 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23.607/2019.
2. Erros formais e/ou materiais corrigidos ou tidos como irrelevantes no conjunto da prestação de contas não ensejam sua desaprovação e aplicação de sanções, autorizando apenas ressalvas (art. 30, §§ 2º e 2º-A, da Lei nº 9.504/1997).
3. Os partidos políticos deverão financiar as candidaturas femininas considerando a proporção destas candidaturas em relação à soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento) do total de gastos da campanha, conforme inteligência do art. 19, § 3º, inciso I, da Resolução 23.607/2019.
4. Os partidos políticos financiarão as candidaturas de pessoas negras, com recursos do fundo partidário, à proporção de candidatos negros e candidatos não negros na circunscrição do pleito, nos termos do § 3º, inciso II, alíneas "a" e "b", do art. 19 da Resolução 23.607/2019.
5. Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação da Emenda Constitucional 117/2022 (art. 3º).
6. A EC nº 117/2022 não excluiu a possibilidade de esta Justiça Eleitoral, no exercício de sua competência fiscalizatória, aferir a regularidade da destinação mínima de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC - para o financiamento das candidaturas de gênero. A gravidade dessa espécie de falha tornou-se ainda mais evidente com a constitucionalização da ação afirmativa. (Precedentes do TSE).
7. O âmbito de aplicação do novo dispositivo constitucional cinge-se a excluir as sanções decorrentes do descumprimento da aplicação mínima de recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral nas candidaturas femininas nas eleições, sem afastar o reconhecimento da própria irregularidade. (Precedentes do TSE)
8. Contas desaprovadas.

RECURSO ELEITORAL NA REPRESENTAÇÃO Nº 0600507-95.2020.6.27.0018

PROCEDÊNCIA: PALMEIRÓPOLIS - TO (18ª ZE- PARANÁ/TO)

Relatora: ANA PAULA BRANDÃO BRASIL

Data do Acórdão: 30/08/2022

Publicado em: 01/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

EMENTA: RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADOR. PREJUDICIAL DE ILICITUDE DE MENSAGEM DE ÁUDIO DE

WHATSAPP E VÍDEO DE GRAVAÇÃO AMBIENTAL ACOLHIDAS. FRAGILIDADE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. RECURSO IMPROCEDENTE.

1. O Superior Tribunal de Justiça exige prévia autorização judicial para o acesso ao conteúdo de dados armazenados em aparelhos celulares decorrentes do envio ou recebimento de mensagens via WhatsApp, ante a garantia de inviolabilidade das comunicações de dados encartada no inciso XII do art. 5º do texto constitucional e a expectativa de privacidade desses diálogos (STJ, AgRg no RHC n. 154.529/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 25/10/2021; STJ, AgRg no AgRg nos EDcl no REsp n. 1.842.062/RS, relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe de 18/12/2020)
2. A orientação jurisprudencial vigente no Tribunal Superior é no sentido da ilicitude da gravação ambiental como meio de prova para fins de comprovação da prática de ilícito eleitoral, ainda que captado o áudio por um dos interlocutores, mas sem a aceitação ou ciência dos demais partícipes do diálogo (AgR-AI n. 0000293-64/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9.11.2021, por maioria).
3. A configuração da captação ilícita de votos possui a grave pena de cassação dos mandatos eletivos, pelo que se exige para o seu reconhecimento conjunto probatório robusto, apto a demonstrar o ocorrido, indene de dúvidas.
- 4- As provas produzidas são imprestáveis para sustentar uma condenação por captação ilícita de sufrágio.
5. Recurso improvido para manter a sentença de primeiro grau.

REGISTRO DE CANDIDATURA Nº 0600534-64.2022.6.27.0000 - PJE

PROCEDÊNCIA: PALMAS - TO

Relator: JOSÉ MARIA LIMA
Data do Acórdão: 06/09/2022
Publicado em: 06/09/2022
[Inteiro teor](#)

EMENTA

EMENTA: REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO. ELEIÇÕES GERAIS 2022. DEPUTADO ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE POR CONDENAÇÃO CRIMINAL. ART. 1º, I, "E", 1, DA LEI COMPLEMENTAR N.º 64/90. CONFIGURADA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. MARCO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO DA INELEGIBILIDADE. IMPUGNAÇÃO PROVIDA. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO.

1. Os procedimentos para a escolha e o registro de candidatos das Eleições 2022 estão disciplinados pela Lei nº 9.504/97 e regulamentados pela Resolução TSE nº 23.609/2019.
2. Nos termos do art. 1º, inciso I, alínea "e", item 1, são inelegíveis para qualquer cargo 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 contra a Administração Pública.
3. A inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "e", da LC nº 64/90, não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada (art. 1º, § 4º, LC nº 64/90). Contudo, não é o caso dos presentes autos.

4. O marco inicial da contagem de prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "e", da LC nº 64/90 é a extinção da punibilidade decretada pelo Juízo de Execução. Jurisprudência TSE.

5. O candidato incorre na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "e", item 1, da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser indeferido o registro, quando comprovado que a extinção da punibilidade ocorreu em 06/04/2022, tendo em vista que o prazo de oito anos encerrará em 2030.

6. Impugnação procedente. Registro de candidatura indeferido.

7. Unanimidade.

RECURSO ELEITORAL (11548) - PROCESSO Nº 0601070-43.2020.6.27.0001

PROCEDÊNCIA: PALMAS - TO

RELATOR: EURÍPEDES LAMOUNIER

Data do Acórdão: 19/09/2022

Publicado em: 21/09/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS. DESPROVIMENTO.

1. Para a configuração da captação ilícita de sufrágio, é necessária a presença dos seguintes elementos: (a) prática de qualquer das condutas previstas no art. 41-A; (b) o dolo específico de obter o voto do eleitor; (c) ocorrência dos fatos entre a data do registro de candidatura e a eleição; e (d) a participação, direta ou indireta, do candidato beneficiado, ou a concordância ou conhecimento dos fatos que caracterizam o ilícito (RO-EI nº 060186731, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, DJE de 14/12/2021).

2. A penalidade de cassação do registro ou diploma, deve ser acompanhada de provas isentas de questionamentos ou dúvidas, quanto à existência do ato ilícito, da participação direta ou indireta do acusado e da demonstração de que a benesse tenha sido ofertada em troca de votos.

3. Situação em que não houve a comprovação incontestada da existência de compra de votos por intermédio de distribuição de combustíveis, nem da efetiva participação direta ou indireta, anuência, conhecimento ou a concordância do recorrido na suposta conduta ilegal.

4. A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo deve tramitar em segredo de justiça, conforme determina o art. 14, § 11, da Constituição Federal. No entanto, seu julgamento deve ser público, prevalecendo o princípio da publicidade inserto no art. 93, IX, da Carta Magna.

5. Recurso Eleitoral conhecido e não provido.

RECURSO ELEITORAL (11548) Nº 0600508-80.2020.6.27.0018 (PJE) - SÃO SALVADOR DO TOCANTINS - TOCANTINS

RELATORA: DELICIA F. F. SUDBRACK

Data do Acórdão: 21/10/2022

Publicado em: 24/10/2022

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. PRELIMINARES AFASTADAS. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTEMENTE seguros para comprovação da fraude. RECURSOS PROVIDOS.

Preliminares.

1. No Processo Civil Brasileiro a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão, a qual somente pode ser afastada se provado legítimo impedimento, conforme prescreve o art. 278 do CPC.

2. Na espécie, os questionamentos a respeito da legalidade das provas somente foram efetuados em grau recursal, quando já havia operado a preclusão.

3. A suposta irregularidade na cadeia de custódia não conduz automaticamente à invalidade da prova; pois faz-se necessário, para tanto, que haja a comprovação do prejuízo à parte, o que não se vislumbra no caso dos autos.

4. Preliminares rejeitadas.

Mérito.

5. O ponto fulcral da questão de mérito cinge-se na alegação de que a candidatura de Elismara Nunes da Silva ao cargo de Vereador pelo Democratas em São Salvador do Tocantins/TO, nas Eleições Municipais 2020, teria se dado de forma fictícia, para fins de fraudar a regra prevista no artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97.

6. A "[...] prova de fraude no preenchimento da cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 [...].", portanto "[...] apenas a falta de votos ou atos significativos de campanha não é suficiente à caracterização da fraude alegada, especialmente porque é admissível a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário [...]" (AgR-REspe 799-14/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, DJE de 7/6/2019)" (TSE. AgRREspe. n. 060046112, de 25.6.2020, Relator Ministro Luís Felipe Salomão).

7. O acervo probatório coligido aos autos demonstra que, embora tenha votação zerada, a candidatura de ELISMARA NUNES DA SILVA não foi meramente formal, com o objetivo de fraudar a cota de gênero, pois consta no bojo dos autos a existência de despesas e receitas declaradas na prestação de contas e a prática de atos efetivos de campanha.

8. No caso, é incontroverso que a Representada ELISMARA NUNES DA SILVA utilizou em suas campanha o valor de R\$ 1.339,00 (um mil trezentos e trinta e nove reais), para a realização de atos conjuntos, todos devidamente documentados nos autos e com o reconhecimento, pela Justiça Eleitoral, que, inclusive aprovou suas contas de campanha, nos autos da prestação de contas da candidata.

9. Restou comprovado nos autos que ELISMARA NUNES DA SILVA participou de atos de campanha, tendo inclusive juntado vídeo e fotos de sua campanha eleitoral, inclusive com publicações em rede social, com pedido expresso de votos para sua candidatura.

10. O art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 não prevê o depoimento pessoal como meio de prova. Todavia, nada impede que o seu depoimento pessoal seja prestado, se a investigada consentir com a realização do ato e o seu silêncio não pode ser interpretado em seu desfavor.

11. Ausência de convergência nos depoimentos testemunhais a respeito da prática de atos efetivos de campanha.

12. Na espécie, não estão presentes elementos suficientemente seguros para a comprovação da fraude eleitoral à reserva de cota de gênero.

10. Recursos providos. Ação de Investigação Judicial Eleitoral improcedente.
