

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

PARANÁ ELEITORAL

*revista brasileira de direito eleitoral
e ciência política*

v.13 n. 3 2024

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



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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



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

v.13 n.3 2024

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.13 n.3. (2024) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2024.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

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

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política

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

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

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

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Anderson Ricardo Fogaça

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

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

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

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

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

Geografia Política

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

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

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

Assistente Editorial: Jacson Lucas Simões Lima Ferreira

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Franciele Sousa

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 300 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

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

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3072-4876, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)- Principal Motivação da Reforma Eleitoral de 2017	9-39	<i>José Carlos Ribeiro Passo Junior</i>
A onda reversa da Democracia entre a liberdade de expressão e o discurso de ódio	40-58	<i>Sérgio Luís Versolato De Abreu</i>
A ausência de criminalização da conduta de caixa dois Eleitoral: Omissão intolerável	59-91	<i>Marcelo Gonçalves Douglas César Lucas</i>
Programa de acessibilidade Eleitoral: estudo exploratório a partir dos relatórios de acessibilidade da justiça Eleitoral	92-111	<i>Márcia Inês Schaefer</i>
Ubaldo do Amaral Fontoura: O patrono da justiça do Paraná	112-123	<i>Rogério Carlos Born</i>
A criação do pré-registro de candidatura com técnicas estruturais	124-152	<i>Júnior Cesar Borges Rafael Pereira Menezes</i>
Gestão Eleitoral: cadastro de eleitores no Brasil e transferências de dados entre instituições governamentais	153-167	<i>Nisia Pudwell Gláucia Bertocchi Faria Berg</i>
Direito Eleitoral, Fake News e desinformação: protagonismos do poder judiciário em face de déficits normativos	168-199	<i>Rogério Gesta Leal</i>

Editorial

A edição de dezembro da Revista Paraná Eleitoral reúne uma série de artigos que abordam questões fundamentais para o fortalecimento da democracia e da justiça eleitoral no Brasil. Ao abordar esses temas, pretendemos lançar luz sobre a urgência de ações que garantam a transparência, a equidade e a acessibilidade no cenário eleitoral, essenciais para o fortalecimento das instituições democráticas.

Partimos da reflexão sobre a linha tênue entre a liberdade de expressão e o discurso de ódio, abordada por Sérgio Luís Versolato de Abreu, que examina como o discurso de ódio, ao ultrapassar os limites da liberdade de expressão, ameaça a democracia ao incitar violência e desrespeito. O autor discute, ainda, a resistência necessária de democratas unidos para combater movimentos autocráticos e proteger os princípios democráticos fundamentais.

Explorando a contribuição de Ubaldo do Amaral Fontoura, Rogério Carlos Born examina sua trajetória, destacando sua atuação na defesa do Paraná na Questão do Contestado. Através de uma abordagem biográfica, o autor analisa a ética, integridade e os legados do jurista, reconhecendo sua contribuição decisiva para a República, o movimento abolicionista e o cenário jurídico e político brasileiro.

Mais um destaque é a análise crítica sobre a gestão eleitoral e a transferência de dados entre instituições governamentais, com Nísia Pudwell e Gláucia Bertocchi Faria Berg. A acessibilidade eleitoral, tema explorado por Márcia Inês Schaefer, é tratada como um fator essencial para garantir a inclusão de todos os cidadãos no processo de escolha, o estudo analisa a implementação da política de acessibilidade da Justiça Eleitoral, destacando avanços como o aumento de seções acessíveis e o registro de eleitores com deficiência. Porém, ainda existem desafios, como limitações orçamentárias e prazos apertados para melhorar a infraestrutura e os serviços.

Já o impacto das fake news e a responsabilidade do Poder Judiciário em lidar com a desinformação, abordados por Rogério Gesta Leal, colocam em pauta a necessidade de uma regulação mais robusta para manter a integridade do voto popular. O artigo avalia os riscos das fake news e da desinformação para os processos eleitorais, especialmente no meio virtual, e analisa a atuação do Poder Judiciário, com foco no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A pesquisa utiliza método dedutivo e análise bibliográfica para testar as hipóteses.

Uma análise sobre a ausência de criminalização de condutas como o caixa 2 eleitoral, apresentada por Marcelo Gonçalves, alerta para a omissão que compromete a justiça nas eleições, o artigo investiga a criminalização do caixa dois eleitoral no Brasil, questionando se sua não criminalização é uma opção política do Estado. A pesquisa examina a corrupção, o financiamento de campanhas e a ausência de punição para o caixa dois, usando método hipotético-dedutivo e abordagem bibliográfica.

Outro tema, é a reforma eleitoral de 2017 e seus reflexos, sob a ótica de José Carlos Ri-

beiro Passos Junior que analisa as motivações e mudanças, destacando como ela foi uma resposta à reforma de 2015, que retirou a principal fonte de financiamento de campanhas. A pesquisa empírica examina os impactos dessa reforma, incluindo a criação do FEFC e a proibição de coligações nas eleições proporcionais.

Completando um panorama detalhado sobre gestão, regulamentações e mecanismos estruturais que moldam o processo eleitoral brasileiro Júnior César Borges e Rafael Pereira de Menezes apresentam a criação do pré-registro de candidatura.

Esta edição busca proporcionar uma reflexão ampla sobre os desafios e as soluções necessárias para garantir eleições sempre transparentes, acessíveis e justas. Ao longo dos artigos, discute-se como a preservação da democracia exige a proteção dos direitos eleitorais, propostas de melhorias na gestão das eleições e também o enfrentamento de práticas que possam distorcer a expressão legítima do processo eleitoral brasileiro.

Esperamos que aproveite a leitura e o aprendizado que seguem!

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Fundo Especial De Financiamento De Campanhas (FEFC) - Principal Motivação Da Reforma Eleitoral De 2017

José Carlos Ribeiro Passos Junior¹

Resumo

O presente artigo buscou compreender as motivações da reforma eleitoral de 2017 e as principais mudanças introduzidas. A reforma eleitoral de 2015 influenciou diretamente a existência da reforma de 2017, visto que retirou a principal fonte de financiamento de campanhas. Realizamos uma pesquisa empírica que procurou entender as principais transformações na legislação eleitoral e seus possíveis impactos no processo eleitoral. A partir da Ciência Política, realizamos a análise da reforma eleitoral, que buscou recuperar o financiamento de campanha. A reforma analisada criou o FEFC; criou a cláusula de desempenho; e proibiu as coligações nas eleições proporcionais. Portanto, a reforma de 2017 foi uma reação à derrota sofrida pelos partidos em 2015. Apesar disso, o Congresso produziu mudanças de impacto na competição eleitoral, principalmente no financiamento de campanha.

Palavras-chaves: Eleições; reforma eleitoral; financiamento eleitoral; cláusula de desempenho; coligações.

Abstract

This article sought to understand the motivations for the 2017 electoral reform and the main changes introduced. The 2015 electoral reform directly influenced the existence of the 2017 reform, since it removed the main source of campaign financing. We carried out empirical research which sought to understand the main changes in electoral legislation and their possible impacts on the electoral process. Based on Political Science, we analyzed electoral reform, which sought to recover campaign financing. The reform analyzed created the FEFC, created the performance clause, and prohibited coalitions in proportional elections. Therefore, the 2017 reform was a reaction to the defeat suffered by the parties in 2015. Despite this, Congress produced changes that had an impact on electoral competition, mainly in campaign financing.

¹Mestre em História, Política e Bens culturais pela Fundação Getulio Vargas. Lattes: <https://lattes.cnqp.br/2080615022526546>. E-mail: josecarlosrpi@gmail.com

Keywords: Elections; electoral reform; electoral financing; performance clause; coalitions.

Introdução

O presente artigo² buscou compreender a reforma eleitoral de 2017, suas motivações e as principais mudanças produzidas. O contexto histórico pós-1988 é relevante quando se trata de reformas eleitorais, pois ocorreram várias nesse período. Além disso, para entender as motivações das mudanças ocorridas em 2017, o contexto histórico do país é indispensável.

O objetivo consiste em entender, de forma geral, a reforma eleitoral de 2017 e o que a motivou. Este é um tema de fundamental relevância para o processo democrático e eleitoral brasileiro, pois as leis influenciam diretamente na forma de fazer política. Os candidatos vivem uma experiência distinta a cada eleição, devido às constantes transformações ocasionadas pelas reformas eleitorais desde a década de 1990.

Nesse contexto, a temática da reforma eleitoral no Brasil merece mais atenção, visto que podem causar impactos positivos e negativos no processo democrático e eleitoral. Inclusive, por isso, a área do direito eleitoral está em ascensão no país. São necessários mais trabalhos como este, que busquem elucidar essas problemáticas derivadas das mudanças na legislação eleitoral.

Reforma eleitoral no Brasil e as motivações da reforma de 2017

A discussão sobre reforma a política³ sempre esteve presente na jovem democracia brasileira. Embora tenhamos tido uma sucessão de minirreformas eleitorais entre os pleitos, o tema permanece em evidência. As reformas introduzem mudanças pontuais no sistema eleitoral, mas isso não diminui o seu valor. Para Renwick (2011), apesar de as reformas eleitorais não mobilizarem os eleitores, os políticos buscam responder à opinião pública com reformas.

Segundo Limongi (2015, p. 17), no debate da reforma política brasileira, continuidade e mudança se combinam, pois instituições e temas permanecem, mas as razões dos problemas mudam ao longo

² O presente artigo é fruto do segundo capítulo de minha dissertação de Mestrado, que é intitulada "Reformas Eleitorais no Brasil (2015-2021) (PASSOS JUNIOR, J.C.R., 2023)

³ Para compreender melhor esse debate, ver Nicolau (2017).

do tempo. Para o autor, o presidencialismo e a representação proporcional continuam sendo o centro do debate, embora a discussão mude completamente.

A minirreforma eleitoral de 2017 trouxe novidades importantes para a política brasileira, que constam nas Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017, as quais aprofundaram a reforma iniciada com a Lei nº 13.165/2015. A Emenda Constitucional nº 97/2017 completa a minirreforma, acrescentando e modificando pontos importantes do texto constitucional. Houve uma série de modificações significativas, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a cláusula de desempenho e a proibição de coligações nos pleitos proporcionais.

A minirreforma de 2017 é uma continuação de 2015, os parlamentares buscando um financiamento maior criam o FEFC. Segundo Funari (2021, p. 125): ⁴

[...] Temos, então, a hipótese de que os parlamentares foram movidos ademais pela necessidade de obtenção de receitas. Como visto, essa necessidade é expressa em 2015, quando os parlamentares tentam preservar sua principal fonte de arrecadação de recursos e resgatar sua legitimidade através de um novo arranjo institucional. Ela é saliente sobretudo em 2017, quando eles reagem à proibição de doação empresarial com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Nesse sentido, a reforma de 2017 se mostra uma continuidade da de 2015, uma segunda tentativa de garantir uma fonte de receita para as eleições. Tendo isso em vista, a seguir, analisaremos as duas reformas.

A conquista e a manutenção do poder é o objetivo de todo parlamentar, por isso é necessário observar os impactos causados nas eleições, verificando qual foi o impacto da nova legislação. Estudos empíricos são, portanto, necessários para medir os impactos, pois é importante realizar um novo diagnóstico para verificar se as transformações almejadas foram alcançadas.

Segundo Fisch e Mesquita (2022), a lei nº 13.487 criou a nova espinha dorsal do financiamento eleitoral, que é o FEFC. Essa

⁴ Para aprofundar-se na temática, recomendamos a leitura da dissertação de Silva (2021)

estrutura é formada por 30% dos recursos destinados às emendas de bancada (Art. 16-C, Lei ° 13.487/2017). No entanto, os partidos podem renunciar ao valor do FEFC, mas esse montante não pode ser repassado aos outros. Vale ressaltar que o FEFC foi bastante criticado por conter recursos oriundos de emendas de bancada.

A proibição de doação por pessoas jurídicas (PJs) e a instituição do FEFC foram importantes para uma boa parcela dos candidatos. O novo formato de financiamento não foi benéfico somente para os partidos, mas também para a sociedade, que pode acompanhar um processo mais transparente. O financiamento público não deixa os candidatos dependentes de empresários, uma diferença importante para o financiamento privado.

A minirreforma trouxe outra alteração importante, além da criação do FEFC: 30% dos recursos do fundo serão destinados à campanha de mulheres. Essa medida visa influenciar a participação e o sucesso eleitoral de mais mulheres, sendo uma alteração relevante para o cenário político. Entretanto, os partidos possuem autonomia para alocar esses recursos nas candidaturas que desejarem.

Segundo a reportagem do Estadão de 2015, o Brasil possui índices piores que países do Oriente Médio; o Congresso brasileiro ficou em 116° de 190 países, o que demonstra a necessidade da inclusão das mulheres na política brasileira. Além da falta de financiamento, para Araújo (2006, p. 130) “(...) um dos elementos que explicam o fraco desempenho das cotas no país está vinculado a uma associação entre os limites desse tipo de política diante do nosso sistema eleitoral de lista aberta e uma legislação relativamente inoperante (...)”.

Segundo Araújo (2006), apesar do incentivo das cotas, o sistema eleitoral de lista aberta dificulta a inclusão das mulheres. O quadro não mudou muito desde a publicação do artigo. A autora defende a lista fechada, mas oferece algumas ponderações: enquanto a lista aberta individualiza a competição eleitoral, a lista fechada pode concentrar poder na mão dos dirigentes partidários.

A cota pode não resolver o problema do sistema eleitoral, mas reservar 30% do FEFC para as mulheres foi um avanço na busca da inclusão. Porém, a forma como é distribuído esse recurso é decisão dos dirigentes partidários. O art. 17, § 1° da n° EC 97/2017, trata da autonomia partidária. A alocação dos 30% do FEFC para as candidaturas de mulheres é definida pelo partido com total

autonomia, sem nenhum tipo de restrição; por exemplo, podem existir 20 candidatas, mas o partido pode alocar recursos para apenas duas. Portanto, assim como no modelo de lista fechada, o dirigente tem um grande poder sobre quem irá receber os recursos.

Diante do exposto, podemos dizer que a legislação eleitoral teve um avanço significativo, mas é necessário observar a aplicação desses recursos pelos dirigentes partidários, pois a autonomia partidária foi respeitada. Além disso, é importante verificar o impacto do recurso do FEFC nas candidaturas das mulheres, visto que, geralmente, as campanhas com mais recursos costumam ter um maior sucesso eleitoral.

Vale ressaltar que os 30% do FEFC para as mulheres foi uma decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617/2018. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o art. 9 da minirreforma de 2015, que previa o piso de 5% e o teto de 15% do montante do fundo partidário destinado ao financiamento de campanha. A decisão da Suprema Corte entendeu que essa base é uma ofensa à igualdade e à não discriminação, estabelecendo que não deveria existir o teto, fixando a base em 30%, como define o art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997, caso ultrapasse os 30%, o montante deve ser proporcional.

Nesse caso, podemos ver mais uma vez a importância que o Judiciário assume quando se trata de legislação eleitoral. A ADI nº 4.650 e a 5.617 possuem grande relevância no jogo político. A primeira proibiu a doação de pessoas jurídicas para as campanhas, e a segunda fixou a base mínima de candidaturas de mulheres em 30%. Na verdade, os homens e as mulheres devem ter no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos e recursos; porém, a decisão é especialmente relevante para as mulheres que ocupam, em geral, 10% do Poder Legislativo - um número terrível para a democracia brasileira.

Essa disputa entre o Judiciário e o Congresso é complexa; de um lado o Judiciário acaba ocupando o espaço do Congresso, porém, quando o Legislativo decide sobre a legislação eleitoral, está atuando em causa própria. O Judiciário não foi eleito pelo povo para legislar, mas, de certa forma, acaba ocorrendo o que conhecemos como sistema de freios e contrapesos.⁵

⁵ A divisão entre os poderes do Legislativo, Executivo e Judiciário evita a concentração de poder, isto é, ocorre o controle do Poder Legislativo pelo Judiciário.

Por exemplo, na doação por pessoas jurídicas, o STF julgou inconstitucional e esse tipo de doação foi proibido. Em resposta, o Legislativo aprovou o FEFC na minirreforma de 2017.

Nesse contexto, entre 2015 e 2018, ocorreram várias mudanças importantes oriundas de decisões do Judiciário. Essas decisões impactaram positivamente na competição eleitoral, aumentando a chance de sucesso eleitoral das mulheres. Segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022, p.109 – 10):

A terceira onda adveio em uma intervenção do poder Judiciário e foi a única a provocar mudanças significativas na estrutura de oportunidades do sistema eleitoral brasileiro. Em 2018, primeiro o STF e em seguida o TSE, decidiram que tanto os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) quanto o tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) deveriam obedecer às regras de distribuição que garantisse a proporcionalidade de gênero. Foi quando se observou uma inflexão na curva de percentual de despesas das candidaturas femininas com impacto nas curvas de votos e, por sua vez, de percentual de cadeiras conquistadas nas eleições proporcionais. Houve um aumento de 51% no número de eleitas para a Câmara dos Deputados (de 51 em 2014 para 77 em 2018) e de 41% nas Assembléias Legislativas estaduais (114 em 2014 para 161 em 2018).

Segundo os dados apresentados pelos autores mencionados, podemos ver que a competição eleitoral ficou menos desigual. Portanto, as decisões do Judiciário produziram resultados positivos. Apesar disso, os partidos e candidatos encontram formas de burlar a legislação, por vezes, até com atos ilícitos. Em resposta a essas mudanças, ocorreram lançamentos de candidaturas laranjas e mulheres foram colocadas como vice nas chapas dos homens. Para os autores, a legislação produziu efeitos moderados na distribuição de recursos e fracos na representação feminina no Legislativo.

Nas eleições de 2018, tivemos um grande exemplo dessas candidaturas laranjas de mulheres.

Em 2019, no início do governo do Presidente Bolsonaro, estourou o esquema que ficou conhecido com “laranjal do PSL”.⁶

⁶ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/09/loranjal-psl-ministro-futuro.htm>.

As candidatas recebiam recursos do FEFC, mas não faziam campanha e repassavam aos líderes do partido.

Nesse contexto, Avelino et al. (2019) destacam que a competição eleitoral realmente aumentou. No entanto, isso não se deve ao aumento do financiamento da candidatura de mulheres. Segundo os autores, “apenas em 2018, com as novas regras eleitorais, a desigualdade de alocação das despesas diminuiu expressivamente, principalmente devido à grande queda dos recursos dos candidatos masculinos de R\$ 1.34 bilhão para R\$ 720 milhões de reais” (AVELINO et al., 2019, p. 2019). Portanto, a desigualdade de financiamento entre homens e mulheres diminuiu, mas devido à queda nos recursos dos homens, o que não diminui a importância do fato.

Em suma, o papel de frear o Legislativo nas minirreformas eleitorais é de extrema importância, pois o autointeresse dos parlamentares é a manutenção do status quo, mantendo as campanhas com muito dinheiro e os deputados permanecendo no cargo. Portanto, o sistema de freios e contrapesos é relevante para manter eleições transparentes e competitivas, isso não aconteceria sem a ADI nº 4.650 e 5.617. O Judiciário teve um papel fundamental para aumentar a competição eleitoral.

Vaquinha Eleitoral, Impulsionamento e Prestação de Contas

O financiamento coletivo (crowdfunding) ficou conhecido popularmente como a vaquinha eleitoral e consiste em doações realizadas em sítios eletrônicos de empresas devidamente credenciadas no TSE. Este tipo de doação foi regulamentado pelo art. 22-A, § 3 e 4 da Lei nº 13.488/2017, esta diz que:

§ 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral.

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, se não for efetivado o registro da candidatura, as entidades arrecadadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores. (NR).

Essa modalidade de doação foi mais uma resposta à proibição de doação de empresas. A busca dos parlamentares por aumento no financiamento é incessante, pois vários estudos mostram que quanto mais dinheiro é usado em uma campanha, maior é a chance de sucesso eleitoral. No entanto, poucos parlamentares utilizaram esse mecanismo e a arrecadação costuma ser um valor baixo, mas pode ajudar.

Na campanha de 2020, os vereadores foram os que mais utilizaram esse recurso, representando 88% do total dos que apostaram nessa nova possibilidade. Segundo o site de notícias Poder 360, os candidatos arrecadaram cerca de R\$ 11,7 milhões. O valor é baixo para o que estávamos acostumados, mas, em campanha para vereador dependendo da cidade, pode fazer a diferença. O Brasil vivia uma crise agravada pelo impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 e a eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro. O país não tinha uma cultura de doação por pessoa física, com o aumento da pobreza, será difícil haver alguma mudança nessa situação; as mesmas pessoas que doavam por CNPJ continuam doando pelo CPF próprio.

É importante ressaltar que a vaquinha eleitoral pode começar a partir de 15 de maio, mas o pré-candidato não pode pedir explicitamente votos, pois isso configuraria propaganda antecipada, o que é vedado pela legislação eleitoral. O art. 36-A, VII da Lei nº 13.488/2017 estabelece que não configura propaganda antecipada a “campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.”. A arrecadação iniciada em maio sofreu críticas no sentido de possibilitar a propaganda antecipada, mas não é viável numa campanha de 45 dias começar a arrecadação durante o período eleitoral.

Os doadores podem doar até 10% de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito, não é uma doação ilimitada, o

⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/vaquinha-virtual-dispara-1-151-nas-eleicoes-mas-no-de-adeptos-ainda-e-baixo/>.

que é importante para limitar a influência dos doadores com maior poder econômico. Esse tipo de doação facilitará quem deseja apoiar seu candidato, pois é possível utilizar cartões de débito e crédito.

O doador deverá ser identificado em todas as contribuições; caso não seja possível a identificação, o valor recebido deverá ser devolvido, e, quando a identificação não for possível, o valor deve ser transferido para a conta única do Tesouro Nacional.

Além da possibilidade de doação pela internet, existe agora a possibilidade de propaganda paga na internet. As campanhas que antes contavam com um marqueteiro para gerenciar toda a campanha, agora contratam um profissional especializado em mídias sociais. Portanto, a legislação ampliou uma importante possibilidade de propaganda, já que a cada dia, mais as pessoas estão conectadas através de seus smartphones, e alcançar o eleitor é um ponto crucial para os políticos.

A propaganda na internet ganha cada vez mais relevância. O impulsionamento ocorre através das redes sociais. No Brasil, a rede mais utilizada ainda é o Facebook, mas o Instagram tem crescido muito também. Para atingir os eleitores, os candidatos precisam estar onde eles estão, adaptando a linguagem para essas redes. Além disso, estar no topo dos grandes buscadores, como o Google, também passa a ter importância para os candidatos.

Nesse contexto, o impulsionamento trouxe uma grande inovação para as eleições, pois os mecanismos das redes sociais permitem que o candidato atinja um nicho específico do eleitorado. As campanhas de rua não perderam força, mas ganharam um aliado para alcançar o nicho que o candidato e seus estrategistas precisam. Vale ressaltar que é importante a prestação de contas de propaganda paga na internet, pois a legislação a incluiu como um gasto eleitoral.

A legislação também realizou mudanças na prestação de contas, inclusive na possibilidade de dispensar os candidatos dessa obrigação. No caso de bens móveis, o limite é de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoas ou partidos que cederem esses bens. Além disso, agora os candidatos podem usar automóveis próprios, do cônjuge ou de parente até o terceiro grau. O automóvel deve ser para uso pessoal do candidato; os gastos com transporte de cabos eleitorais e busca de materiais devem ser incluídos na prestação de contas; quando necessário.

Nesse sentido, a legislação traz inovações importantes. Para Fisch e Mesquita (2022, p.49), “(...) Após 2016, temos regras mais estritas com limites claros de gastos nas campanhas. Por fim, observa-se um sistema que consistentemente aperfeiçoou os mecanismos de controle e de prestação de contas”. Dessa forma, a legislação eleitoral se fortalece a cada eleição, adaptando-se ao momento do país.

Cláusula de Desempenho: O acesso aos recursos do Fundo Partidário e a propaganda gratuita na televisão e no rádio

Nesse contexto, Funari (2021) deixa claro que os parlamentares atuaram de forma a garantir mais recursos para os partidos e suas campanhas eleitorais. Porém, a cláusula de desempenho introduziu uma barreira que cria dificuldades para os pequenos partidos nos próximos pleitos. A EC nº 97/2017 introduziu essa novidade no texto constitucional; agora, para ter acesso aos recursos, é necessário superar essa barreira imposta pelo § 3º, art. 17, CF/1988.

A eficácia da norma valerá a partir de 2030, mas existem cláusulas de transição para os pleitos de 2018, 2022 e 2026. O partido que não ultrapassar as barreiras impostas em qualquer um desses pleitos perde o acesso aos recursos do fundo partidário e o tempo de televisão e rádio. Por exemplo, para a legislatura seguinte às eleições de 2022 somente terão acesso aos recursos as siglas que:

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

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; (EC 97/2017, art. 3º, II).

No caso citado, os partidos que não ultrapassarem essa barreira ficarão sem acesso aos recursos no pleito de 2026. A falta de acesso aos recursos para as siglas pode ocasionar a fusão entre legendas e a diminuição dessa enorme fragmentação no Congresso. Portanto,

os grandes partidos podem ser fortalecidos, esse fator pode ser bom para a democracia brasileira, pois existem muitos partidos de aluguel, sem nenhum fim ideológico definido.

Com a norma em vigor, os partidos pequenos precisarão se esforçar para ter acesso aos recursos do fundo partidário e o tempo gratuito ao rádio e à televisão. Segundo a Constituição Federal (art. 17, § 3º, I e II):

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Nesse contexto, os pequenos partidos enfrentarão dificuldades para acessar os recursos, e a proibição de coligação para as eleições proporcionais torna isso ainda mais desafiador. As grandes siglas serão beneficiadas, visto que ultrapassarão a cláusula de barreira sem problemas e não poderão mais fazer coligações. O Brasil é um país pluripartidário com alta fragmentação. Para frear essa alta da fragmentação partidária, as mudanças parecem ter sido muito positivas.

Na parte jurídica, há uma discussão sobre a constitucionalidade dos dispositivos implantados, pois, em 2006, no julgamento da ADI nº 1.531/DF, o STF julgou inconstitucional a cláusula de barreira. Portanto, em tese, o STF tem um entendimento firmado do julgamento de 2006. Para Fernandes Neto e Cunha (2019, p. 215), o Supremo deveria declarar inconstitucional a cláusula imposta, pois:

A cláusula de barreira vigente se torna ainda mais gravosa, pois aplicada conjuntamente a outras alterações normativas, quais sejam, (i) o fim das coligações proporcionais, que dificulta a costumeira união das siglas minoritárias; (ii) a vedação ao programa eleitoral gratuito

no rádio e televisão, durante o pleito eleitoral, antes utilizado anualmente, e extinto a partir de 2018, e, por fim, (iii) a impossibilidade de utilização do Fundo Partidário, hoje, importante fonte de financiamento eleitoral, juntamente com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A inconstitucionalidade da Emenda Constitucional em questão é flagrante, pois ofende as garantias constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da igualdade de chances que devem ser ensejadas às agremiações partidárias. O STF, provavelmente, declarará também sua inconstitucionalidade, confirmando o entendimento firmado no julgamento da ADI nº. 1.531/DF, em 2006, pois é imperativo hermenêutico clássico de que “onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito” e, por conseguinte, impõe-se a mesma decisão para o deslinde da questão examinada.

Segundo os autores, a situação é mais grave que a de 2006, pois agora ocorreram mudanças conjuntas que agravam a situação dos pequenos partidos. Portanto, os grandes partidos utilizaram-se da minirreforma eleitoral em benefício próprio; essas mudanças na legislação configuraram uma defesa do autointeresse das grandes siglas. Além disso, pela simulação dos dados realizada por Miguel e Assis (2016), apenas sete siglas sobreviveriam com as cláusulas de barreira de 2006 e 2017.

Destarte, Miguel e Assis (2016) citam outro problema: as direções dos grandes partidos brasileiros são oligárquicas. Por isso, dificultar a vida dos pequenos partidos pode ser benéfico para os grandes, mas prejudicial à democracia. Portanto, fortalecer essas direções pode ser ruim para a democracia, pois possuem pouca abertura interna, o que dificultará o acesso a essas legendas.

Nesse contexto, apesar de nosso sistema proporcional ser de lista aberta, os dirigentes poderiam desenvolver um poder equivalente ao sistema de lista fechada. Sendo assim, precisamos pesar na balança o custo e o benefício das mudanças. Dessa forma, a cláusula de barreira pode diminuir a fragmentação partidária, melhorando a governabilidade. Além disso, pode fortalecer os partidos, visto que será difícil obter uma vaga na lista.

Ademais, há outra mudança que pode impactar os partidos pequenos, a EC n° 97/2017 introduziu uma nova justa causa que favorece o candidato eleito. Segundo o art. 17, § 5° da CF:

Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3° deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Diante disso, a sigla que eleger um candidato e não ultrapassar a cláusula de desempenho poderá perder a cadeira, visto que, a decisão será do candidato eleito. Caso ele queira trocar de sigla, não terá nenhum tipo de problema. O partido que já se encontrava com dificuldades ao não superar a cláusula pode ainda perder a cadeira sem nada poder fazer. Os pequenos partidos poderão precisar fundir-se com outras legendas para sobreviver, pois, sem acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito de televisão e rádio, será bem difícil.

Nas eleições de 2022, os partidos ou federações necessitavam obter 11 cadeiras para deputado federal, em 9 unidades da federação ou, no mínimo, 2% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada um deles. Portanto, precisavam de boas votações para ultrapassar a cláusula de desempenho.

Os impactos serão sentidos nas próximas eleições, pois, muitos partidos não ultrapassaram a cláusula de desempenho. Desta forma, não terão acesso aos recursos do Fundo Partidário e da propaganda eleitoral. Segundo a matéria da Agência do Senado (2022):

Atingiram a cláusula de barreira as federações PT/PCdoB/PV, PSDB/ Cidadania e Psol/Rede, além dos partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União. Dos 16 partidos que não alcançaram a meta, sete até conseguiram eleger deputados federais. Mas o número não foi suficiente para alcançar o critério de desempenho fixado pela legislação. São eles: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota,

⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16- ficam-de-fora>

PTB, Novo e Pros. Os demais — Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP — sequer tiveram parlamentares eleitos..

Podemos ver que as reformas eleitorais começaram a produzir resultados. É importante ressaltar que os 7 partidos que conquistaram cadeiras, mas não bateram a meta, ainda podem perdê-las. Por exemplo, o deputado Aluisio Mendes do Partido Social Cristão (PSC-MA), eleito para a próxima legislatura (2023 – 2026), pode, caso deseje, sair do partido, pois a legislação permite isso se a sigla não ultrapassou a cláusula de desempenho. Na prática, o congressista ganha uma isenção da fidelidade partidária, pois a legislação não estipula prazo para a migração. Vale ressaltar que apenas um senador foi eleito por um partido que não ultrapassou a cláusula, o senador Cleitinho (PSC-MG).

Desta forma, há uma tendência de diminuição da fragmentação partidária. Essa tendência pode auxiliar na responsabilização eleitoral, ou seja, para o aumento da capacidade de premiar e punir. Segundo Rebello, “Ao saber quem tomou uma decisão que alterou sua vida, o mandante pode premiar ou punir os governantes, completando o ciclo entre votar, avaliar e aprovar ou sancionar o governo” (2015, p. 72). Porém, nos cargos proporcionais, a alta fragmentação dificulta essa responsabilização. Portanto, diminuir a fragmentação é fundamental.

Em síntese, as reformas eleitorais começaram a produzir impactos relevantes. Para as legendas que não bateram a meta, restará fundir-se com outras ou formar novas federações partidárias, pois irão perder os recursos do Fundo Partidário e a propaganda eleitoral. Portanto, para sobreviver, será necessário buscar novas receitas. O único desses partidos que pode sobreviver sem esses recursos é o Partido Novo, que é a única sigla que não utiliza os recursos do FEFC, pois reúne muitos empresários em seu quadro.

A proibição de coligações nas eleições proporcionais

A coligação eleitoral é uma prática que entrou em vigor na República de 1946. A coligação foi amplamente utilizada para formar acordos e praticamente não havia regulamentação sobre as coligações, ficando a cargo dos partidos a definição. Entretanto, partidos que formam uma coligação para as eleições proporcionais

não podem formar alianças com adversários das eleições proporcionais para as majoritárias; essa é a única limitação importante. Segundo Polianna Santos (2016, n.p):

Para possibilitar a participação efetiva é necessário que os adultos tenham acesso a informações, claras, completas e corretas, e tenham condições de interferir na definição dos seus representantes e na formação da pauta de discussões. A formação de coligações dificulta a participação popular já no momento do voto, no sistema proporcional, pois não há possibilidade de o eleitor direcionar minimamente o partido que será beneficiado por seu voto. Qualquer partido coligado poderá ser beneficiado, o que causa estranhamento quando se pensa que o voto de legenda é justificado pela ideologia partidária(...).

As coligações dificultam a participação popular, pois o eleitor não define quem será o beneficiado pelo seu voto. Em coligações inconsistentes, o eleitor pode votar num candidato de direita, mas eleger um de esquerda (Carreirão; Nascimento, 2010). Portanto, é necessário tornar o sistema eleitoral menos complexo para promover a participação popular, já que essa complexidade de regras acaba afastando o eleitor de baixa renda e escolaridade.

Os especialistas apontam que as coligações estavam promovendo uma distorção nas eleições proporcionais, pois os partidos formavam coligações visando obter mais tempo de propaganda, cargo no Poder Legislativo e cargos comissionados. Nas eleições, um fator relevante é a superação do quociente eleitoral; a sigla pode ter um candidato bem votado e, mesmo assim, não conquistar uma cadeira se não ultrapassar o quociente eleitoral. Nesse contexto, para Braga (2006), as coligações distorcem a representação proporcional, pois comprometem a equidade entre a força eleitoral e a distribuição de cadeiras.

Além do argumento de distorcer a força eleitoral dos partidos, a fragmentação partidária é citada como uma das consequências graves das coligações - dois problemas significativos para o sistema eleitoral brasileiro. Diante disto, os deputados tinham duas opções: aperfeiçoar as coligações ou proibi-las, e a última opção foi a escolhida.

Constata-se que um dos principais problemas das coligações é a falta de um critério ideológico para formar as alianças. Partidos que

defendem visões de mundo totalmente diferentes, distorcem o voto dos eleitores. A seguir, veremos um exemplo desse tipo de distorção, segundo o site Politize (2016):

[...] Em 2010, o comediante Tiririca (PR-SP) foi eleito com 1,35 milhão de votos, quantidade muito superior ao quociente eleitoral em São Paulo naquele ano (cerca de 304 mil votos). Com os votos de Tiririca, foram garantidas à sua coligação 4 cadeiras na Câmara Federal.

Ou seja, os quatro candidatos mais votados da coligação foram eleitos. Acompanharam Tiririca os candidatos Otoniel Lima (PRB), Vanderlei Siraque (PT) e Protógenes Queiroz (PC do B). Nenhum deles era do mesmo partido de Tiririca, mas estavam todos juntos na mesma coligação. Somando a votação desses três candidatos – cada um teve pouco mais de 90 mil votos – eles não alcançariam sequer uma cadeira de deputado federal. Contudo, por estarem coligados, os votos do Tiririca ajudaram a elegê-los.

Em nosso exemplo anterior, podemos ver dois problemas. As coligações inconsistentes, que não possuem sentido ideológico, foram combatidas pela proibição. Segundo Carreirão e Nascimento (2010), em 2002 e 2006 predominaram as coligações inconsistentes, com partidos de direita e esquerda na mesma coligação. Além disso, candidatos sem representatividade foram eleitos, estes são freados com o mínimo de 10% imposto pela cláusula de barreira interna. Nesse contexto, podemos ver uma coligação sem nenhum sentido ideológico promove uma distorção do voto dos eleitores; o eleitor vota no Tiririca do Partido Republicano (PR-SP) e elege um deputado do PT e um do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e vice-versa.

Diante desse contexto, os deputados aprovaram o texto base do fim das coligações com 384 votos, apenas 16 votos pela manutenção, conforme o anexo 1. Portanto, a proibição das coligações teve ampla maioria no Congresso. Portanto, havia um consenso sobre os problemas causados por esse sistema e a necessidade de ajustes na legislação. Assim, a proibição da coligação foi uma medida radical e acertada para o objetivo proposto. Porém, será que era necessária? Segundo Jairo Nicolau (2017), outras democracias adotam as

coligações na representação proporcional, porém, poucos a utilizam, e geralmente possuem afinidade ideológica. Além disso, elas costumam valer em âmbito nacional.

Podemos ver que existem outras formas de coligações além das que vigoravam no Brasil, mas com diferenças importantes. Essas diferenças poderiam alcançar o mesmo objetivo da proibição das coligações, isto é, corrigir distorções no sistema proporcional brasileiro. A solução adotada pela minirreforma foi a mais radical, mas necessária para corrigir essas distorções.

Apesar da proibição das coligações, houve uma proposta que poderia aperfeiçoar esse sistema, transformando em federações partidárias. Inclusive, partidos que foram favoráveis ao fim das coligações orientaram suas bancadas a aprovarem as federações (anexo 2). No entanto, a federação não foi aprovada na época, pois era vista como uma perpetuação das coligações inconsistentes. Essa medida só veio a ser aprovada em 2021, o que poderia ter sido feito em 2017, adotando, basicamente, o modelo de coligações adotado em outros países.

É necessário enfatizar o papel do Senado em relação às coligações. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40/2011, do ex-senador José Sarney (PMDB-MA), já previa o fim das coligações, que foi aprovada no ano de 2015 em 2 turnos no Senado, mas não passou na Câmara dos Deputados. Em 2016, os senadores voltaram a insistir na proibição das coligações, que viria a ser proibida em 2017. Além disso, em 2021, os senadores impediram a volta das coligações, desejada por muitos deputados. Portanto, o Senado teve um papel de suma importância nas reformas eleitorais especialmente, na criação do FEFC e no fim das coligações.

A proibição das coligações foi uma medida positiva. Em estudo realizado por Miguel e Assis (2016), os autores fizeram uma simulação e constataram que a proibição produziria efeitos moderados importantes, que traria dificuldades apenas para os partidos de aluguel, enquanto os partidos programáticos seriam preservados. Também segundo os autores:

Os dados indicam que uma mudança das regras eleitorais que impedisse a formalização de coligações para as eleições proporcionais teria um impacto moderado, mas não desprezível, na redução do número de partidos com representação parlamentar. Ao contrário da introdução

de uma cláusula de barreira, que determinaria um patamar arbitrário, essa medida contribuiria para ampliar a representatividade do corpo legislativo. Além disso, uma cláusula de barreira na faixa dos 5%, por exemplo, aniquilaria legendas com visão programática e cuja contribuição ao debate político é inegável, como é o caso do PSOL. Já a proibição das coligações, segundo a simulação indicou, retiraria da Câmara dos Deputados apenas partidos sem perfil claro e cujas posições já estão amplamente contempladas nas agremiações mais fortes (Miguel e Assis, 2016, p. 42 – 43).

A proibição das coligações (art. 17, § 1º, CF/1988) foi uma medida adotada para corrigir os efeitos distorcidos no sistema proporcional. Segundo Mesquita e Campos (2019, p. 64), “a proibição das coligações é vista como uma mudança muito importante para diminuir o número de partidos que elegem representantes, diminuir a fragmentação eleitoral (...)” Essas medidas colaborariam para diminuir os custos de coordenação, que favoreceria a governabilidade.

Segundo Limongi e Figueiredo (1995), os partidos possuem altos níveis de coesão e são bem previsíveis, ou seja, o voto disciplinado no Congresso é a regra. Os pequenos partidos de esquerda seguem a orientação dos grandes de esquerda; os pequenos partidos de direita seguem a orientação dos grandes de direita. Nesse caso, a fragmentação nominal esconde uma fragmentação real. Nesse contexto, se as siglas se comportam em blocos, o que justifica o Legislativo ter tantas siglas representadas?

Portanto, proibir coligações e buscar diminuir a fragmentação partidária são medidas fundamentais para a democracia brasileira, pois tendem a reduzir os efeitos negativos do sistema proporcional e frear a multiplicação de partidos representados. Já que não há uma fragmentação real, que não tenhamos também uma fragmentação nominal. Porém, a cláusula de barreira pode aniquilar, além das siglas de aluguel, também partidos programáticos como PSOL e PCdoB. O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese das principais mudanças analisadas.

QUADRO 1. PRINCIPAIS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL (2017-2021)

ANO	O QUE FOI INTRODUZIDO	OBSERVAÇÕES
2017	FEFC	Fundo público para financiar as campanhas eleitorais
2017	Vaquinha eleitoral	Possibilidade de arrecadar dinheiro doado por pessoas físicas através de sítios eletrônicos
2017	Impulsionamento	Propaganda eleitoral paga nas redes sociais e nos buscadores
2017	Propaganda eleitoral paga nas redes sociais e nos buscadores	É permitida a cessão de automóvel por parentes de até 3º grau, apenas para uso pessoal do candidato, sem necessidade de prestar contas
2017	Cláusula de desempenho	O partido que não ultrapassar, perderá o acesso aos recursos do fundo partidário e da propaganda em televisão e rádio
2017	Proibição das coligações	Desde 2020, as coligações nas eleições proporcionais foram proibidas

Fonte: Autor (2024)

Análise comparativa da votação de deputados em 2017 e 2021: Proibição das coligações em 2017 e retorno com novo formato em 2021

Nesta seção, iremos utilizar os dados disponibilizados no Diário da Câmara dos Deputados, que dados tratam sobre as votações de dias importantes. A partir desses dados, conseguimos visualizar perfeitamente a movimentação dos partidos e deputados, como alguns votaram contra as coligações em 2017 e mudam o voto em 2021.

A minirreforma eleitoral de 2017 promoveu mudanças importantes para o sistema eleitoral brasileiro, buscava-se corrigir problemas. Nesse sentido, ocorreu a extinção das coligações nos pleitos proporcionais. Essa mudança foi acertada e de suma importância, dado que as coligações distorciam o voto dos eleitores e a representatividade dos partidos.

Nesse contexto, acreditamos que não haveria motivos para novas mudanças no sistema proporcional para a eleição de 2022. No entanto, os deputados não estavam satisfeitos com o que foi construído por eles, agora desejavam o retorno das coligações que

os próprios proibiram. Por que proibir as coligações se desejavam sua manutenção? Essa é uma pergunta que precisa ser feita, pois deixa a impressão de que proibiram as coligações para agradar a opinião pública enquanto enchiam os cofres para o próximo pleito.

Em 2021, os deputados aprovaram o retorno das coligações, que foi vetado pelo Senado. No entanto, os senadores sugeriram a adoção da federação partidária, que é um novo formato das coligações. Vale ressaltar que uma parte significativa dos deputados estava nas duas legislaturas.

Nesse contexto, analisar quais partidos mudaram de posição é importante para entendermos suas posturas. É necessário que se faça uma pergunta: os deputados aceitaram a proibição das coligações para conseguir aprovar o FEFC e concentrar ainda mais os recursos? Essa hipótese nos parece bem plausível, pois entrega um ponto importante para a opinião pública, diminuindo o dano à imagem dos partidos. Na tabela a seguir, podemos ver a votação do texto base do fim das coligações em 2017:

TABELA 1. VOTAÇÃO DO TEXTO BASE DO FIM DAS COLIGAÇÕES (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SETEMBRO DE 2017)

PARTIDOS	A FAVOR	CONTRA	ART.17	TOTAL
PT	49	--	-	49
PMDB	42	1	-	43
PSDB	34	--	-	34
PP	32	--	1	33
PR	33	--	-	33
PSD	30	1	-	31
PSB	24	1	-	25
DEM	24	--	-	24
PRB	18	--	-	18
PDT	16	2	-	18
SOLIDARIEDADE	12	--	1	13
PTB	9	2	-	11
PCdoB	11	--	-	11
PSC	8	-	-	8
PPS	7	-	-	7

PHS	6	-	-	6
PSOL		6		6
PV	5	-	-	5
REDE	4	-	-	4
PTdoB	3	1		4
PSL	2	-	-	2
PEN	-	1	-	1
TOTAL	384	16	2	402

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados(06/09/2017)

Segundo os dados da tabela anterior, em 2017, a maior parte dos partidos votou a favor do fim das coligações. Os partidos com maior representatividade no Legislativo entregaram quase todos os votos favoráveis, ou seja, poucos deputados não seguiram a orientação da bancada. Vale ressaltar que os partidos com as maiores bancadas foram os maiores beneficiados, visto que o fim das coligações dificulta o acesso aos recursos do FEFC.

Na tabela a seguir, podemos ver como ficou a distribuição de recursos na eleição posterior à aprovação do FEFC. Vejamos:

TABELA 2. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC EM 2018

PARTIDO	VALOR
MDB	R\$ 230.974.290,08
PT	R\$ 212.244.045-51
PSDB	R\$185.868.511,77
PP	R\$ 131.026.927,86
PSB	R\$ 118.783.048,51
PR	R\$ 113.165.144,99
PSD	R\$ 112.013.278,78
DEM	R\$ 66.983.248,93
PRB	R\$ 87.503.080,78
PTB	R\$ 66.983.248,93
PDT	R\$ 61.475.696,42
SOLIDARIEDADE	R\$ 40.127.359,42
PODEMOS(PTN)	R\$ 36.112.917,34

PODEMOS (PTN)	36.112.917,78
PSC	35.913.889,78
PCdoB	30.544.605,53
PPS	29.203.202,71
PV	24.640.976,04
PSOL	21.430.444,90
PROS	26.124.350,14
PHS	18.064.589,71
AVANTE(PCdoB)	12.438.144,67
REDE	10.662.556,58
PATRIOTAS(PEN)	\$ 9.936.929,10
PSL	9.203.060,51
PTC	R\$ 6.334.282,91
PRP	R\$ 5.471.690,91
DC(PSDC)	R\$ 4.140.243,38
PMN	R\$ 3.883.339,54
PRTB	R\$ 3.794.842,38
PSTU	R\$ 980.691,10
PPL	R\$ 980.691,10
PCB	R\$ 980.691,10
PCO	R\$ 980.691,10
PMB	R\$ 980.691,10
NOVO	R\$980.691,10
TOTAL	R\$ 1.716.209.431,00

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (28/09/2017).

Nesse contexto, os maiores beneficiados foram os grandes partidos, pois conseguiram outra fonte de financiamento de campanha além de não precisarem se comprometer com empresários para conseguir investimento. No fim, os deputados saíram ganhando, pois as legendas foram fortalecidas, principalmente, os líderes partidários, que possuem a autonomia.

Apesar da aprovação do texto base do fim das coligações em 2017, alguns partidos tentaram dar uma nova roupagem a essas coligações. Desta maneira, elas continuariam a existir, mas com novas regras, tornando o que conhecemos como Federações

Partidárias, porém, esse projeto foi derrotado. Vejamos a seguir como ficou essa votação:

TABELA 3. VOTAÇÃO PARA SALVAR AS COLIGAÇÕES, TRANSFORMANDO EM FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS (CÂMARA DOS DEPUTADOS, SETEMBRO DE 2017)

PARTIDOS	A FAVOR	CONTRA	ART.17	TOTAL
PT	48	4	-	52
PMDB	2	46	-	48
PP	1	36	-	37
PSDB	2	34	-	36
PR	3	31	-	34
PSD	2	30	-	32
PSB	10	18	-	28
DEM	-	20	1	21
PDT	12	6	-	18
PRB	1	16	-	17
PODEMOS	9	5	-	14
PTB	3	10	-	13
SOLIDARIEDADE	4	8	1	13
PCdoB	10	-	-	10
PSC	1	8	-	9
PPS	7	-	-	7
PHS	6	-	-	6
PSOL	6	-	-	6
AVANTE	4	1	-	5
PROS	4	1	-	5
PV	2	2	-	4
REDE	2	2	-	4
PSL	2	1	-	3
PEN	2	-	-	2
PRP	-	1	-	1
TOTAL	143	280	2	425

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (28/09/2017).

Nesse sentido, podemos ver que uma parcela considerável dos deputados votou favoravelmente à mudança das regras das coligações. Assim sendo, se transformaria no que conhecemos como federação partidária, que possui regras mais rígidas e punições mais severas caso não sejam respeitadas.

Vale destacar que a maioria dos partidos que mudaram os votos foram de esquerda, liderados pelo PT, com 48 votos a favor da transformação das coligações em federações. Já os partidos grandes de direita votaram de forma ampla pela proibição total das coligações, pelo menos nesse momento.

Em 2021, 46 deputados petistas votaram favoráveis à volta das coligações em novo formato (federação partidária), enquanto apenas cinco votaram contra. O PT inclusive já utilizou a nova legislação, coligando-se com o PCdoB e o Partido Verde (PV) em 2022, o que foi essencial para a sobrevivência do PCdoB e do PV. Podemos ver a seguir como foi a votação:

TABELA 3. VOTAÇÃO DO RETORNO DAS COLIGAÇÕES (CÂMARA DOS DEPUTADOS, AGOSTO DE 2021)

PARTIDO	A FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO	ART.17.	TOTAL
PT	46	5	-	-	51
PSL	29	20	2	-	51
PP	35	3	-	1	39
PL	36	2	-	-	38
PSDB	24	8	-	-	32
PSD	13	18	-	-	31
PSB	23	8	-	-	31
REPUBLICANOS	31	-	-	-	31
PMDB	20	9	-	-	29
DEM	18	8	-	-	26
PDT	3	21	-	-	24
SOLIDARIEDADE	12	-	-	-	12
PROS	7	3	1	-	11
PSC	10	1	-	-	11
PODEMOS	9	1	-	-	10
PTB	10	-	-	-	10
PCdoB	8	-	-	-	8

NOVO	-	8	-	-	8
PSOL	-	8	-	-	8
AVANTE	6	1	-	-	7
PATRIOTA	6	-	-	-	6
CIDADANIA	-	6	-	-	6
PV	1	3	-	-	4
REDE	-	1	-	-	1
SEM PARTIDO	-	1	-	-	1
TOTAL	347	135	3	1	486

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados (18/08/2021).

O PSB é outro partido que teve a mesma posição do PT em ambas as votações, em 2017, votou contra as coligações, pois estava na reforma para a criação do FEFC. Já em 2021, 23 deputados votaram pelo retorno das coligações, um número expressivo de sua bancada. Portanto, o voto contra as coligações em 2017 foi estratégico, já que era necessário que os partidos criassem uma boa imagem perante a opinião pública. A proibição das coligações e a cláusula de barreira diminuíram o impacto causado na imagem das siglas com a criação do FEFC.

No rol dos partidos de esquerda, também temos siglas que votaram contra a volta das coligações em 2021. No PDT, apenas três deputados votaram favoráveis ao retorno, quase 85% da bancada votou contra. Nesse sentido, a sigla manteve o posicionamento firmado em 2017, quando a bancada votou em peso a favor da proibição. É importante ressaltar que, entre os grandes partidos de esquerda, o PDT foi o único que adotou essa posição.

O PSOL, por sua vez, realizou o caminho contrário: em 2017, posicionou-se favoravelmente às coligações através de seus seis deputados. No entanto, em 2021, o partido votou contra o retorno das coligações. Nota-se um posicionamento ideológico, pois a volta das coligações é favorável aos pequenos partidos, mas o PSOL se tornou um crítico das alianças.

Vale destacar a posição dos partidos de direita nessa votação, que votaram, de forma geral, pela criação da federação partidária, ou seja, pela volta das coligações. Portanto, podemos observar uma

mudança clara de posição, visto que foram contrários à criação da federação em 2017.

O Partido Liberal (antigo PR) é um partido tradicional de direita, que sempre elege uma bancada numerosa. O partido se posicionou firmemente de forma contrária às coligações em 2017, e todos os deputados votaram contra. Entretanto, o cenário mudou em 2021, quando 36 deputados votaram de forma favorável ao retorno das coligações, enquanto apenas 2 votaram contra.. Nota-se que essa mudança no voto não se limita ao campo da esquerda, abrangendo também o PL e outros partidos de direita.

O Republicanos (antigo Partido Republicano Brasileiro) votou em massa pela volta das coligações em 2021. No entanto, nenhum deputado do partido votou pelas coligações em 2017, situação muito parecida com a do PT. Portanto, isto nos mostra que, em 2017, os partidos não votaram por convicção na proibição, mas por estratégia. Acreditaram na necessidade de proibir as coligações, pelo menos temporariamente, para salvar o financiamento, pois, mais importante que os acordos feitos pelas alianças, é o dinheiro utilizado para fazer campanha.

O Partido Progressistas (PP) é outra sigla de direita que segue a lógica do PL e do Republicanos, votando pela proibição das coligações em 2017. No entanto, votaram pelo retorno das coligações em 2021. Os partidos que fazem essa movimentação deixam claro que estão visando seus interesses, o que não é nenhum problema. A estratégia indica que sacrificaram as coligações pelo FEFC, e quatro anos depois ressuscitam as coligações para o pleito presidencial, beneficiando-se de ambos.

Nesse contexto, os deputados estavam sob forte pressão da opinião pública; somente aprovar a criação do FEFC poderia manchar a imagem dos parlamentares. Portanto, era necessária a aprovação do fim das coligações e da cláusula de barreira, não para criar uma hegemonia dos grandes partidos, mas para reduzir os danos à imagem dos envolvidos.

Conclusão

Nesse contexto, podemos notar que a criação do FEFC teve um papel fundamental para que a reforma acontecesse, pois, em 2015,

perderam o financiamento de PJs através de uma decisão do STF. Portanto, além de recuperarem o financiamento de campanha, a aprovação do FEFC foi uma reação ao STF, que interferiu diretamente na forma de fazer política com a mudança de entendimento da doação por empresas. Ademais, em análise comparativa, Renwick (2011) cita que, nas novas democracias, há uma maior incidência de reformas. Portanto, é um fenômeno que não se limita ao Brasil.

Desta forma, podemos entender a reforma de 2017 como uma continuação da reforma de 2015. A principal motivação da minirreforma eleitoral de 2017 foi a criação do FEFC, uma vez que os deputados buscavam preencher a lacuna deixada pela legislação eleitoral aprovada em 2015. Os grandes partidos enxergavam isto como uma necessidade, ou seja, como algo inevitável, pois as campanhas com maior probabilidade de sucesso exigem um alto investimento.

Por conseguinte, a proibição das coligações e a criação da cláusula de desempenho foram medidas importantes para blindar a imagem dos poderes eleitos pelo voto, visto que a Operação Lava Jato causou um grande desgaste nessa imagem. Além disso, aprovar um grande montante de recursos para campanhas eleitorais é uma medida antipopular, que pode levar à diminuição do capital eleitoral.

Em suma, apesar da motivação da minirreforma ter sido a criação do FEFC, o fim das coligações e a criação da cláusula de desempenho foram medidas acertadas. Segundo matéria do Senado (2022), 16 partidos não alcançaram a cláusula de desempenho, ou seja, está em curso a diminuição da fragmentação partidária. Portanto, apesar da criação da federação partidária, a cláusula de desempenho está cumprindo seu papel, que é eliminar os partidos de aluguel e diminuir a fragmentação partidária no Congresso.

Referências

12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora. Agência do Senado, Brasília, 17/10/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ARAÚJO, Clara. Condicionantes institucionais das políticas de cotas. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

AVELINO, George. et al. Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019.

BRAGA, Maria do Socorro. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na câmara dos deputados. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de setembro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 28 de setembro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de outubro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 18 de agosto de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 19 fev. 2024

BRASIL. Lei nº 4.737, de 1 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 1 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13488.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2011, de 19 de maio de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1.531, de 03 de outubro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.650, de 17 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 5.617, de 1 de março de 2018.

CARREIRÃO, Yan S. & NASCIMENTO, Fernanda P. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*. 2010, n. 4, p. 75-104.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./ abr. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i1.58085.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados* [online]. 2022, v. 36, n. 106. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhjP7qTntr6zM8kkq-CmXKnJ/?format=html&lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FUNARI, Helena Hime. Reformas das leis de financiamento de campanha: interesses, valores e regras institucionais. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-07062022-145612. Acesso em: 02 mar. 2024.

Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 27 de ago. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Angelina. Partidos políticos na câmara dos deputados: 1989-1994. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LIMONGI, F. (2015). Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24.

LOPES, Nathan. ‘Laranjal’ derrubou um ministro, indiciou outro e pode gerar debandada do PSL. UOL, São Paulo, 09 de out. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/09/laranjal-psl-ministro-futuro.htm>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MESQUITA, L.; CAMPOS, G. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XIX*, n.1, abril 2019. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+cad2019_1+web.pdf/755e7234-7d05-9f16-55e2-0f105a76b7d2?t=1657566365872>.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316246003.

MOTORYN, Paulo. Vaquinha virtual dispara 1.151% nas eleições, mas nº de adeptos ainda é baixo. *Poder 360*, São Paulo, 28

nov. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/vaquinha-virtual-dispara-1-151-nas-eleicoes-mas-no-de-adeptos-ainda-e-baixo/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

NICOLAU, Jairo Marconi. Representantes de quem? Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. EDITORA ZAHAR, 2017.

PASSOS JUNIOR, J. C. R. (2023). Reformas Eleitorais no Brasil (2015 - 2021). FGV CPDOC - Dissertações, Mestrado em História, Política e Bens Culturais.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). Estudos Avançados [online]. 2022, v. 36, n. 106. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em 10 mar. 2024.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. Revista de Sociologia e Política [online]. 2015, v. 23, n. 54, pp. 69-90. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/T3mLqBYvDpszyPtd4SQTZGb/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RENWICK, A. (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 456-477.

SANTOS, Polianna. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 245-285. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>. Acesso em: 17 mar. 2024.

SILVA, Ana Carolina Vaz da. Reforma política, racionalidade partidária e coligações eleitorais: um debate sobre os perfis de estratégias para as eleições de deputados estaduais em 2018. 2021. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

A onda reversa da Democracia entre a liberdade de expressão e o discurso de ódio

Sérgio Luís Versolato De Abreu ¹

Resumo

O presente artigo vem apontar, por meio de uma revisão bibliográfica, um dos instrumentos usados pelos extremistas para minar a Democracia. O discurso de ódio atravessa os meandros do debate sobre os limites da liberdade de expressão, incitando a violência e o desprezo pelo diferente, situação que precede o uso da violência como método político. Neste debate, discutem-se os limites entre a liberdade de expressão responsável e a liberdade de expressão irresponsável. A nova onda reversa da Democracia atingiu diversos países e se espalha como um movimento autocrático, seja à direita ou à esquerda do espectro político. A Democracia Liberal, em todo mundo, enfrenta esta onda autocrática. A resistência passa por uma união de democratas, independente de sua posição no espectro político, para identificar democratas leais ao princípio da separação dos poderes, às garantias individuais e à própria liberdade. Desta forma, é fundamental identificar os caminhos para isolar extremistas políticos como forma de salvar a própria democracia.

Palavras-chaves: Democracia, Liberdade de Expressão, Discurso de Ódio, Autocracia

Abstract

This article aims to highlight, through a literature review, one of the instruments used by extremists to undermine Democracy. Hate speech crosses the intricacies of the debate on the limits of freedom of expression, inciting violence and contempt for those who are different, a situation that precedes the use of violence as a political method. This debate discusses the limits between responsible freedom of expression and irresponsible freedom of expression. The new reverse wave of Democracy has reached several countries and is spreading as an autocratic movement, whether on the right or the left of the political spectrum. Liberal Democracy is going through this autocratic wave all over the world.

¹ Mestre em Direito Fundamental e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Academia Brasileira de Direito Constitucional/UNIBRASIL. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (atual UNICURITIBA), graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Resistance involves a union of democrats, regardless of their position on the political spectrum, identifying democrats who are loyal to the principle of separation of powers, individual guarantees and freedom itself. Therefore, it is essential identifying the ways to isolate political extremists as a way of saving democracy itself.

Keywords: Democracy, Freedom of Expression, Hate Speech, Autocracy

Introdução

A Democracia, como alguns teóricos defendem, ocorre em ondas. Um desses teóricos é Samuel Huntington, que sustenta a teoria das três ondas democráticas. Outros afirmam que são quatro ondas, mas o fato inegável é que, após cada uma delas, surge uma onda reversa que afeta diretamente a Democracia.

Nesse contexto, é fundamental a discussão do limiar entre liberdade de expressão e discurso de ódio, pois é nesse ponto que os extremistas encontram subterfúgios para minar a Democracia Liberal por dentro. Os intolerantes se vestem com discursos aparentemente democráticos para pregar o ódio à própria ideia de Democracia, ao diálogo entre diferentes e à convivência na diversidade de ideias e pensamentos.

No segundo tópico, define-se o que é liberdade de expressão responsável e liberdade de expressão irresponsável, ponto fundamental para isolar extremistas que, através da intolerância e do discurso de ódio, tendem a subverter a própria Democracia.

Por fim, no último tópico, adentramos as formas de preservar a Democracia contra os ataques aos princípios democráticos. Observam-se os exemplos de Trump, Milei, Erdogan, Putin e Bolsonaro, que procuram distorcer o princípio da separação de poderes, não aceitando as limitações impostas por outros poderes às suas decisões e, eventualmente, buscando controlar o processo eleitoral.

Ao revisar a literatura e analisar o *modus operandi* dos autocratas, é possível buscar caminhos e analisar o que aqueles que acreditam na Democracia podem fazer para reverter esta onda reversa, que afeta a todos que acreditam nos princípios e garantias que regem a Democracia Liberal.

Liberdade de Expressão e Discurso de ódio

A Democracia pode vir em ondas, e alguns defendem que são três ou quatro. No entanto, ao considerarmos a interessante ideia colocada por Renan Honorio Quinalha em seu livro, percebe-se que a cada onda de democratização é seguida por uma onda reversa à democracia.

São elas: primeira onda longa de onda longa de democratização (de 1828 a 1926), primeira onda reversa (1922-1942), segunda onda curta de democratização (1943-1962), segunda onda reversa (1958-1975), terceira onda democratização (1974-) (Quinalha, 2013, p32)

Se considerarmos que a terceira onda de democratização, que atingiu o sul da Europa e América Latina, foi seguida não por uma onda reversa, mas por uma quarta onda que coincidiu com o fim da Guerra Fria, podemos observar que essa nova onda levou à democratização do leste europeu e de diversos países ao redor do mundo. Atualmente, estaríamos vivendo uma onda reversa, que surgiu de forma sutil, por dentro do próprio sistema democrático. A percepção dessa onda no Ocidente foi percebida de forma direta com a eleição de um autocrata nos EUA em 2016 e no Brasil em 2018.

O início dessa onda reversa variou de país para país, podendo-se afirmar que, na Europa, começou com a primeira eleição de Putin e, nas Américas, com a eleição de Hugo Chávez.

Os autocratas não temem a verdade; eles a ignoram e inventam teorias da conspiração e fakenews, utilizando-as para distorcer a liberdade de expressão contra o próprio sistema democrático.

Há uma falsa polêmica quando se discute liberdade de expressão e o discurso de ódio, mas é necessário levar em consideração que o discurso de ódio (DO) tende a ser a porta de entrada da violência, seja direcionado a minorias, imigrantes, adversários políticos, ou aos diferentes de modo geral.

A definição de discurso de ódio é complexa, mas não é recente. No decorrer da história, esse tipo de discurso sempre motivou as piores barbaridades cometidas por seres humanos contra outros seres humanos. No final do século XIX e início do século XX, este discurso ganhou força na Alemanha e resultou na perseguição a minorias étnicas. Esse tipo de discurso tende a se fortalecer em momentos de crise.

À medida que a depressão avançava, Adolf Stocker, pregador da corte, juntou-se aos jornalistas. Homem de origem humilde que se empenhou em uma cruzada para reconquistar as classes operárias da influência da social-democracia, Stocker fundou um Partido Social Cristão que disputou as eleições da década de 1880 com uma plataforma explicitamente antissemítica. A nova causa teve o auxílio de Max Lieberman von Sonnenberg, que ajudou a organizar uma petição nacional pela remoção dos judeus dos cargos públicos em 1880. Particularmente extremista era Ernest Henrici, cuja retórica era tão veemente que provocou tumultos na aldeia de Neustettin, na Pomerânia, culminando com o incêndio da sinagoga local (Evans, 2003, p 57/58)

Estes discursos geram a violência na medida que desacreditam, desqualificam e desumanizam o outro. Isto aconteceu com judeus e outras minorias em meados do século XX, mas pode acontecer a qualquer momento, como em Ruanda, na Bósnia e em Myanmar.

Os extremistas necessitam deste tipo de discurso para implantar uma política de medo, que, por sua vez, aumenta a concentração do poder por parte deles. Com uma visão binária, dividem o mundo entre bem e mal, amigo e inimigo, sendo incapazes de enxergar a pluralidade e diversidade de ideias e pensamentos no mundo. Eles necessitam de um inimigo para se reconhecerem e também para reconhecer o outro.

Uma sociedade plural e diversa é algo impensável para os extremistas. Exemplos históricos nos mostram como esse modo de pensar baseado no ódio e na visão binária da realidade, pode ser prejudicial e perigoso. O maniqueísmo extremista só encontra espaço ao dividir o mundo entre amigo e inimigo, sendo incapaz de perceber as nuances de uma sociedade mais complexa e diversificada.

O grande paradoxo extremista atual é defender a liberdade de expressão enquanto suprime os discursos de todos que pensam de forma diferente, não admitindo a diversidade de pensamentos, ou formas de viver. Elege-se um modo de pensar e impõe-se aos demais. Vê-se inimigos em toda parte, sejam reais ou imaginários, vivendo em uma realidade paralela, na qual a vida, por si só, é o que menos importa. Quando não encontram, criam um inimigo imaginário, como “o comunista” (espécie extinta há quase quarenta anos), o imigrante, o diferente ou até o marciano.

A propagação desse discurso foi facilitada pelo próprio sistema de algoritmos das redes sociais. Situações que abalaram a Democracia, como vimos no Brasil em oito de janeiro de 2023, e em outros países, mostram que extremistas passaram a defender o direito de liberdade de expressão pela supressão da liberdade do outro através do ataque sistemático ao sistema de pesos e contrapesos da Democracia atual.

A confusão que tenta colocar o discurso de ódio como parte da liberdade de expressão é aprofundada pelas próprias mídias sociais, que trabalham com quatro características que são “os principais aparatos que viabilizam a dinâmica do método de conversação em rede, são a persistência (persistence), a buscabilidade (searchability), a replicabilidade (replicability) e as audiências invisíveis (invisible audiences)” (Silva, 2021, p.140).

As características mencionadas propiciam a propagação não só do discurso de ódio, mas também de fake news, o que os extremistas tentam justificar em uma falsa defesa da liberdade de expressão. Estas características, segundo Marcos Paulo da Silva e Lucas Souza da Silva, funcionam como gatilhos que amplificam discursos contra pessoas, conforme discutido no artigo deles.

Essas quatro características constituem um cenário fundamental e fértil para a transmissão de informações, já que depois da veiculação das mensagens, as informações no ciberespaço, podendo ser localizadas pelos mecanismos de buscabilidade e replicadas pelos indivíduos em rede para uma audiência invisível, que atinge uma larga escala de públicos com características e culturas distintas (Silva, 2021, p.140/141)

Os ataques a instituições ou a pessoas seguem esta mesma linha: ataques, mentiras e, por fim, o próprio discurso de ódio se escondem sob o falso pretexto da liberdade de expressão. As mídias sociais tornaram-se tão integradas à sociedade que seu uso desenfreado, sob uma pretensa liberdade de expressão que se baseia no “vale tudo”, confunde ainda mais as pessoas. Francis Fukuyama já alertava que a confusão entre tamanho, transparência e poder privado resulta em perigo para a Democracia, pois “o verdadeiro problema gira ao redor da capacidade que as plataformas têm de amplificar ou silenciar certas mensagens, e de fazê-lo em uma escala capaz de

produzir consequências políticas importantes” (Fukuyama, 2021, p.85). A utilização das mídias sociais para desqualificar e propagar o ódio pode acarretar problemas devido ao alcance e à velocidade de propagação do discurso .

Para aprofundar este tema, é necessário esclarecer que tipo de liberdade de expressão se busca e qual é a liberdade adotada na Constituição Federal. No próximo tópico, serão lançadas novas luzes sobre que tipos de liberdade de expressão adotados no Brasil.

Entre a Liberdade de Expressão responsável e a Liberdade de Expressão Irresponsável

No item anterior, podemos ver que o discurso de ódio é a antesala da violência; historicamente, a violência nazista foi precedida por esse tipo de discurso. Essa situação se repetiu em vários momentos históricos, como em Ruanda, no massacre perpetrado pelos Hutus contra os Tutsis, na Bósnia e, mais recentemente, em Myanmar.

Entretanto, há um problema anterior que se coloca diante de nós: pode-se dizer que, nesta nova etapa, as mídias sociais amplificaram o problema. As redes sociais representam uma ameaça à própria existência da Democracia, pois os algoritmos estão sendo utilizados pelos extremistas e contribuído para o aumento das práticas autoritárias, uma vez que essas plataformas estão guiando e amplificando esse tipo de conteúdo.

A última e mais preocupante dura verdade sobre as redes sociais é que elas têm contribuído para impulsionar práticas autoritárias. As redes sociais não são apenas compatíveis com o autoritarismo: elas podem ser uma das principais razões pelas quais as práticas autoritárias atualmente se espalham rapidamente pelo mundo, semeando confusão, preconceito, ignorância e conflito. Uma prática autoritária particular pode ocorrer até mesmo em um regime não autoritário. (Decibert, 2019, p.36)

Neste ponto, chegamos ao limiar em que a Democracia e liberdade de expressão convivem com o paradoxo proposto por Karl Popper: como podemos ser tolerantes com os intolerantes e aonde isto pode nos levar? O erro cometido nas décadas de 1920 e 1930, em que os intolerantes derrubaram democracias e provocaram uma catástrofe humanitária, serve como alerta.

É necessário distinguir entre liberdade de expressão responsável e liberdade de expressão irresponsável. Atualmente, as democracias se dividem entre estes dois polos. A liberdade de expressão irresponsável, como a que prevalece nos Estados Unidos, admite qualquer discurso como legítimo, inclusive o discurso de ódio, de supremacistas e de nazistas, colhendo como consequência a violência sectária e racial em seu país. A violência aumenta, e massacres com armas de fogo tornam-se frequentes em uma sociedade onde a liberdade de expressão irresponsável ganha força.

Em uma democracia, é necessário diminuir focos de arbitrariedade e defender de forma firme e consciente o direito à diferença. Como diria Sérgio Abranches “Democracia é um processo de luta e aperfeiçoamento constantes” (Abranches, 2017, p. 230). No entanto, há um fator que não era considerado, ou pelo menos, não recebia a devida atenção no final do século passado

O rápido desenvolvimento das mídias sociais. “O problema com o qual nos deparamos atualmente, no entanto, é de escala: essas plataformas são tão grandes que passaram a representar uma “praça pública”, na qual cidadãos debatem problemas e ideias” (Fukuyama, 2021, pág. 83).

O grande problema desta afirmação é que esta praça, atualmente, é dirigida por algoritmos que visam não à defesa da Democracia, mas o aumento ao movimento do tráfego na rede e do envolvimento das pessoas. Nesse contexto, o discurso de ódio envolve emocionalmente mais as pessoas. Além disso, o fato de as sedes das grandes empresas de mídias sociais estarem localizadas nos Estados Unidos, onde a liberdade de expressão irresponsável é permitida, causa transtornos em todo o mundo democrático, inclusive no Brasil.

Neste ponto, o grande paradoxo é que os extremistas defendem a liberdade de expressão irresponsável, pois ela oferece o espaço perfeito para a propagação de fakenews, discursos de ódio

e teorias da conspiração. Estas teorias produzem narrativas e refletem no contexto social, o que ajuda a propagar o discurso de ódio e gerando o chamado “bode expiatório”, que pode ser o imigrante, o estrangeiro, o comunista, o infiel, ou, por fim, o diferente. Em uma sociedade diversa e plural, tenta-se impor uma falsa uniformidade.

[...]surge a figura do “bode expiatório”, indivíduos ou grupos que são responsabilizados pelos males da sociedade. No lugar do bode sacrificado no altar, um grupo apontado como um “corpo estranho” passa a ser responsabilizado pelos mais diversos acontecimentos negativos, desde cataclismos naturais até sociais, que acabariam se aquele grupo fosse eliminado (Sorj, 2022, p.81)

Este discurso de ataque a todos que pensam diferente, de transformar em inimigo é a antessala da violência. Os Tutsis, os judeus, os palestinos, os muçulmanos, e todos os grupos que podem ser minoritários em determinadas regiões sabem desta situação, que sempre esteve presente na história da humanidade. Uma vez que “teorias conspiratórias buscam fazer é transformar as conspirações na chave de compreensão de tudo o que acontece na sociedade. Isto é, assumem as formas de ideologias políticas” (SORJ, 2022, p. 82). Essa situação se torna mais preocupante quando vemos que as redes sociais passam a funcionar como espaços de reverberação das informações, inclusive de discursos de ódio.

A liberdade de expressão, nesse contexto, necessita ser compreendida com responsabilidade. A liberdade de expressão responsável é incompatível com o discurso de ódio e com as fakenews. Neste cenário, o combate ao autoritarismo exige que os responsáveis pelos ecossistemas de redes sociais se comprometam com a proteção da Democracia e dos direitos humanos. As Democracias são afetadas por campanhas de desinformação e discursos de ódio. No Brasil, tivemos um exemplo no dia 08 de janeiro de 2023, de como este tipo de discurso pode ser utilizado para derrubar a própria Democracia.

O discurso de ódio não encontra respaldo na liberdade de expressão responsável, na medida que compreendemos que “o papel do ódio no engajamento online é, junto à compreensão de suas bases sociocognitivas, fundamental também à compreensão dos efeitos

nefastos por ele causados às mais diversas esferas sociais, públicas ou privadas” (Freitas e outros, 2023, p. 8).

É preciso deixar claro que, por mais que o mundo virtual tenha criado espaços para manifestação das pessoas e aproximado indivíduos, isso não significa que elas estejam mais informadas; ao contrário, estão se afogando no excesso de informação e perdendo o foco dos valores básicos a serem defendidos em uma Democracia.

Extremistas estão sabendo aproveitar os algoritmos, contando com a omissão dos responsáveis pelas redes sociais, sob a ilusão de que “o pensamento computacional é uma extensão do que os outros chamaram de solucionismo: a crença de que qualquer problema se resolve quando se aplica a computação” (Barros, 2021, p. 12). O primeiro passo para escapar desta situação é reconhecê-la.

A abundância de informação e a pluralidade de visões de mundo que hoje nos é acessível através da internet não renderam uma realidade consensual coerente, mas a despertada pela insistência fundamentalista em narrativas simplistas, teorias da conspiração e política pós-factual (Barros, 2021, p.19)

Ter consciência disso ajuda a ter em mente que liberdade de expressão em um mundo com forte influência das redes sociais exige, acima de tudo, um comprometimento com a responsabilidade. Isso é ainda mais importante diante da velocidade e da amplitude que os discursos podem atingir nas redes sociais, que são projetadas para manter pessoas engajadas e priorizar a venda de anúncios e de dados pessoais dos usuários. Essas plataformas não foram projetadas para defender a Democracia e os direitos humanos.

É preciso ter responsabilidade para que as Democracias não sucumbam perante o discurso de ódio. Como diria Samuel Woolley, as Democracias não podem sucumbir frente a campanhas de desinformação e ao discurso de ódio:

Hungria, Índia, Mali, Filipinas e Turquia têm experimentado retrocessos em direção ao iliberalismo, impulsionados em parte pelo nítido controle de seus líderes sobre seus ambientes informacionais. Ao mesmo tempo, democracias consolidadas como o Reino Unido e os

Estados Unidos foram abaladas pela disseminação desenfreada de falsidade institucionalizada (Woolley, 2022, pag.101)

No próximo tópico, veremos qual caminho se apresenta para sair da falsa polêmica da liberdade de expressão e discurso de ódio. É possível o fortalecimento e defesa da Democracia com base na experiência que outros países estão adotando, enfatizando o princípio da liberdade de expressão responsável. A Democracia precisa se consolidar em torno de valores como justiça, tolerância, respeito, liberdade; valores que são fortalecidos na medida que se compreende a necessidade de transparência nos algoritmos e a clareza de que discurso de ódio não é liberdade de expressão, mas a antessala da violência e do autoritarismo.

Como superar o paradoxo da Democracia? Como outras Democracias estão lidando com esta situação ao redor do mundo? O que é previsto atualmente na legislação para minimizar os problemas enfrentados pela Democracia, e a necessidade de legislação específica para tratar do tema, são questões a serem refletidas, pois a omissão favorece apenas aos extremistas que caminham em direção ao autoritarismo, visando ao desmonte da própria Democracia, como já ocorreu ou está ocorrendo de forma acelerada em diversos países, como Turquia, Hungria, Rússia, Venezuela, El Salvador e Nicarágua.

A Democracia superando o discurso extremista que confunde a Liberdade de Expressão

Ao discutir o discurso de ódio como parte de uma estratégia vinculada a uma visão distorcida do que seria a liberdade de expressão, é possível entender o período em que vivemos, marcado por uma nova onda reversa da Democracia. Essa situação já vislumbrada por Fareed Zakaria em 2003, quando introduziu o conceito de Democracia Iliberal, indicando que os valores garantidores da própria Democracia estavam sob ataque.

Mas algo estava mudando: “ao longo de grande parte do espectro, as eleições raramente são tão livres e justas como hoje no Ocidente, mas refletem a participação popular na política e o apoio aos eleitos.

(Zakaria, 2003, p.99). ²Já havia um vislumbre do que estava por vir: os perigos da Democracia erodir por dentro, devido à tolerância com os intolerantes, que, aproveitando-se dos instrumentos democráticos, foram minando a própria democracia.

As tecnologias digitais ampliaram o espaço do discurso de ódio, criando e expandindo arenas discursivas, situação aproveitada pelos extremistas e autocratas. Afinal, através do discurso de ódio e do medo, iniciou-se um processo de “produção, seleção e reprodução de conteúdo de forma personalizada, afinada com o próprio gosto pessoais e referências ideológicas” (Barros, 2021, p.8/9). Essa produção não se preocupa com a verdade, aproveitando-se da falta de responsabilidade, não respondendo pelas informações que divulga nas mídias sociais.

A falta de responsabilidade abrange os próprios políticos que produzem conteúdo sem comprometimento, sob a proteção da chamada liberdade de expressão irresponsável, que não se preocupa com o dano que pode causar às pessoas, às instituições ou aos próprios princípios democráticos. Isso ocorre porque:

Os atores políticos são emissores de conteúdos produzidos para seduzir e agradar seus eleitores, atuando de forma a obter o máximo de audiência (visibilidade). Lives, stories e podcasts teriam essa mesma função, assim com a televisão ou rádio até o início do século XXI (Barros, 2021, p.10)

Mas, apesar de tudo, ainda há proteção no regime democrático. É necessário ter clareza sobre os valores que compõem a essência da Democracia, afinal, “a democracia é um sistema e um processo com múltiplos elementos” (Abranches, 2017, p.177). Entre estes elementos estão o princípio da tolerância, o respeito à diversidade e o direito de fazer oposição (o que não significa aniquilação ou eliminação, como pensam os extremistas). Pensar diferente pode nos tornar adversários políticos, mas jamais inimigos.

O direito democrático dos cidadãos se realiza na cidadania, que, por sua vez, tem respaldo na liberdade de expressão responsável e não abrange o discurso de ódio. Pois as “democracias verdadeiras são coletivas e respeitadas da diversidade, tendo por fundamento a

² Traduzido pelo autor: “Along much of the spectrum, elections are rarely as free and fair as in the West today, but they do reflect popular participation in politics and support for those elected.”

liberdade, a identidade e a felicidade individuais em um regime de igualdade na diferença” (Abranches, 2017, p. 236).

A Democracia abrange o respeito à pluralidade de ideias, meios, formas e caminhos. Isso pode ser potencializado com “educação como forma de combater a alienação e como instrumento da democracia e da justiça” (Abranches, 2017, p. 306).

Em continuidade ao livro *Como as democracias morrem*, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt apresentam *Como salvar a democracia*. Observa-se que o discurso de ódio é um método para aumentar o medo da sociedade, um medo amplificado pelas redes sociais, que mina a liberdade de expressão pela irresponsabilidade. Afinal:

O medo é quase sempre o que motiva a virada para o autoritarismo. O medo de perder o poder político e, talvez mais importante, o medo de perder a posição dominante na sociedade. Mas se o medo pode fazer com que partidos tradicionais se voltem contra a democracia. (Levitsky, 2023, p.46)

E aí surge a grande ideia dos autocratas, o que os une nesta nova onda reversa da Democracia: todos utilizam o medo de uma forma ou de outra, seja o medo do migrante, do diferente, do islâmico, comunista (espécie extinta há quase quarenta anos). Para os que atuam principalmente nas mídias sociais, não importa se o medo é imaginário; o que interessa é a movimentação criada. Nesse ponto, o discurso de ódio se transforma em um instrumento que visa minar a Democracia por dentro, distorcendo a essência da liberdade de expressão.

Os autores defendem que a Democracia deve ser protegida por todos que acreditam nela, independentemente de estarem mais à esquerda ou mais à direita. O importante é ser leal à Democracia e seguir certas condições: “Em primeiro lugar, devem respeitar o resultado de eleições livres e limpas, ganhando ou perdendo” (Levitsky, 2023, p.53).

Sabemos que os autoritários não possuem o costume de respeitar o resultado de eleições, por isso tendem a tentar manter o controle do processo eleitoral. No Brasil, graças à definição de competência estabelecida pela Constituição Federal de 1988, eles não conseguiram interferir no processo eleitoral, mas, como nos EUA, não admitiram a derrota. Os democratas, independentemente do

espectro político, devem admitir e reconhecer o resultado eleitoral, ganhando ou perdendo.

Outro ponto é que “os democratas devem, sem meias-palavras, rejeitar a violência (ou a ameaça de violência) como meio de alcançar objetivos políticos” (Levitsky, 2023, p.53). Nesse quesito, tanto nos EUA como no Brasil, houve incentivo à desordem, a um golpe de Estado, a atos terroristas, como a tentativa de atentado à bomba no aeroporto de Brasília, a obstrução de estradas e a ocupação de espaços em frente a quartéis do Exército para instigar a derrubada de um regime eleito democraticamente.

Um terceiro ponto importante, e onde há uma certa confusão entre os que se dizem à direita do espectro político, é a “mais sutil, exigida dos democratas leis: a manifesta obrigação de romper com forças antidemocráticas” (Levitsky, 2023, p.54). É fundamental que essa questão fique clara: é preciso isolar aqueles que atentaram contra e não respeitaram os pontos anteriores.

A grande questão para defender a Democracia é estabelecer limites claros, e um destes limites envolve o fato de não ser tolerante com os intolerantes:

As democracias enfrentam problemas quando partidos tradicionais toleram, perdoam ou protegem extremistas autoritários – quando se tornam facilitadores do autoritarismo. Na verdade, ao longo da história, a cooperação entre autoritários e democratas semileais de aparência respeitável tem sido uma receita para o colapso democrático (Levitsky, 2023, p.55)

O caso mais instigante citado pelo autor é o fato de que aqueles que acreditam na Democracia jamais se aliarão a extremistas antidemocráticos. A Suécia, nos anos 1930, foi um exemplo disto, uma vez que o maior partido conservador “expulsou os 40 mil membros de sua ala jovem, a Organização Nacional da Juventude Sueca, que havia abraçado o fascismo e Hitler” (Levitsky, 2023, p.55). A coragem é essencial para todos que acreditam na Democracia, isolando os que buscam instigar o medo e o terror através de discurso de ódio, sob uma suposta liberdade de expressão irresponsável.

Somar esforços deve unir os que acreditam na Democracia para tentar, se não reverter, ao menos sobreviver a esta onda reversa da Democracia que se espalha pelo mundo. Está claro é que a

Democracia não é privilégio dos que se dizem de direita ou de esquerda, é um constante esforço para afastar autocratas e extremistas. Em uma “democracia saudável, esses extremistas são tratados como escória e repudiados pela imprensa, políticos, empresários e outros membros do establishment, temendo por sua reputação, evitam contato com eles” (Levitsky, 2023, p.62).

Atitudes deste tipo ajudam a preservar a Democracia, como hoje se verifica na Holanda, onde extremistas não conseguem formar o governo, mesmo após terem feito a maior bancada no Parlamento, conforme noticiado no dia 13 de março de 2024 pelo jornal Folha de São Paulo.

Isto vai de encontro ao descrito para salvar uma Democracia, “quando políticos de todo o espectro repudiam comportamentos violentos ou antidemocráticos, isso quase sempre isola os extremistas, contendo seu ímpeto e dissuadindo outros.” (Levitsky, 2023, p.63). Há momentos em que a Democracia tem que provar seu valor, e sua defesa requer que todos os democratas sejam claros em seu posicionamento.

Por este motivo, ao falar da contenção do discurso de ódio nas mídias sociais, é importante deixar claro que a liberdade de expressão responsável não se confunde com o discurso de ódio. Não estamos tratando de algo novo, mas de algo que o Brasil já incorporou a sua legislação há muito tempo, através do Decreto Legislativo nº2 de onze de abril de 1951, no qual foi aprovada a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio. Desde a sua entrada em vigor, em 14 de julho de 1952, não há como dizer que o Brasil não possui legislação para inibir o discurso de ódio.

Veja o que dizem os Artigos II e III da Convenção:

Artigo II – Na presente Convenção, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como:

Assassinato de membros do grupo;

Dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo;

Submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial;

Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo;

Transferência forçada de menores do grupo para outro

Artigo III – Serão punidos os seguintes atos:

...A incitação direta e pública a cometer o genocídio;

O discurso de ódio tende a ser o primeiro passo em direção a este tipo de crime. Sob o uso irresponsável da liberdade de expressão, extremistas estão incitando a violência. Quando tomam como base a divisão do mundo entre amigos e inimigos, da mesma forma que os teóricos do nazismo fizeram, a preocupação se torna real.

As mídias sociais são responsáveis pelo que provocam, pois, “a verdade ou a mentira têm pouca importância na recepção de uma postagem, exceto no aspecto de que uma pessoa mentirosa tem mais liberdade para alterar os fatos que se conformem a uma narrativa provocadora” (Fisher, 2023 p.126). Essa situação transforma os algoritmos utilizados nas mídias sociais em armas usadas livremente pelos extremistas. No Brasil, tivemos o reflexo disso no dia oito de janeiro de 2023.

Há exemplos no mundo que o descaso pode causar tragédias:

No momento em que o Sri Lanka entrava em combustão, em março de 2018, dois cientistas sociais alemães estavam encerrando um longo projeto de análise dos efeitos subterrâneos das mídias sociais no seu país. O estudo indicava uma revelação chocante, uma sugestão de que fatos como os de Mianmar e do Sri Lanka, longe de ser singulares, estavam se desenrolando também em democracias ocidentais, mas de modo mais sutil (Fisher, 2023, p.245)

É assustadora essa conclusão dos cientistas sociais, mas o Brasil, através do Decreto nº 592 de seis de julho de 1992, promulgou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que, no artigo 19, item 2, e no artigo 20, deixa claro que, mesmo a liberdade de expressão tem limites e não abrange o discurso de ódio ou sua apologia, banindo principalmente o incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

Discordar faz parte da Democracia; está na raiz de um processo democrático, no debate de ideias. No entanto, jamais se deve tratar o diferente como inimigo ou pregar sua eliminação. Esse entendimento dos extremistas ultrapassa o limite do razoável para a própria Democracia Liberal.

Considerações Finais

Após conseguir distinguir liberdade de expressão de discurso de ódio e estabelecer os parâmetros definidores da liberdade de expressão responsável (adotada na maior parte das Democracias, inclusive no Brasil), torna-se possível diferenciá-la da liberdade de expressão irresponsável, que é adotada em número restrito de países e utilizada por extremistas como forma de propagação segura do discurso de ódio.

Chega-se, então, ao momento em que a Democracia deve superar a falsa polêmica da liberdade de expressão; os caminhos obscuros utilizados pelos extremistas precisam ser expostos. A liberdade de expressão irresponsável é utilizada como meio, enquanto o discurso de ódio serve como método para gerar o medo. O medo, por sua vez, é utilizado por extremistas para angariar apoio à concentração de poder e ao enfraquecimento das garantias do indivíduo. Manipular pessoas e intimidar adversários são subterfúgios utilizados principalmente pela extrema direita para reforçar a dissonância cognitiva de seus adeptos.

O caminho para superar os extremistas passa pela valorização da liberdade de expressão responsável e também por um combate ao discurso de ódio, que visa desumanizar o outro, reduzindo-o a um inimigo que precisa ser eliminado. É fundamental que as mídias sociais ajudem neste processo. Um ponto destacado por João Cezar de Castro Rocha é a necessidade de exercitar e apoiar, “a ética do diálogo, que não vê o outro como inimigo, porém um outro eu, cuja diferença enriquece minha vida, ao ampliar meu horizonte” (Rocha, 2021, p. 364). Através desse processo, é possível se contrapor ao discurso base dos extremistas, que é baseado no ódio e na intimidação.

Abandonar o discurso de ódio é fundamental para a Democracia. Isolar os extremistas, comprometer-se e respeitar as regras do jogo democrático são parâmetros para se distinguir um verdadeiro democrata. Apesar de seus defeitos, a Democracia Liberal é fundamental para a garantia da liberdade e dos direitos dos indivíduos. Os extremistas estão mais preocupados em atacar os fundamentos da Democracia e minar os princípios basilares.

Como vimos no período de 2019 a 2022, eles estavam mais preocupados em atacar os Poderes Judiciário e Legislativo, que impediam o desenvolvimento do Poder Executivo. Os demais poderes eram vistos como obstáculos, uma vez que contestavam e, muitas vezes, se opunham, fazendo com que “o estabelecimento de uma democracia iliberal ou de uma democratura não tenha sido bem-sucedido é a independência dos poderes Judiciário e Legislativo” (Rocha, 2021, p.377).

Colocamo-nos diante ao verdadeiro embate do século XXI, um confronto entre democratas e autocratas. Os autocratas podem ser mais à esquerda como Maduro na Venezuela e Ortega na Nicarágua, ou mais à direita, geralmente ligado à extrema direita como Putin na Rússia, Bukele em El Salvador, Orban na Hungria, Trump nos Estados Unidos ou Bolsonaro no Brasil. Ou até ligados a fundamentalistas religiosos como Netanyahu em Israel, Erdogan na Turquia, Modi na Índia, ou até uma mistura de elementos religiosos, como ocorre com Putin, Trump e Bolsonaro.

A onda reversa da Democracia não surgiu pelo uso da força, mas pelo discurso de ódio, que amplifica o medo; ela se insere dentro da própria Democracia, utilizando o espaço e lacunas existentes nesse sistema. Por esses motivos, não podemos ser tolerantes com os intolerantes. Combater os discursos de ódio deve ser a meta de todos que acreditam na Democracia, no respeito ao diferente, ao ser humano e ao diálogo.

Afinal, podemos pensar de maneira diferente e ter outras soluções; isso só nos torna humanos. Talvez adversários, mas jamais inimigos.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. *A Era do Imprevisto A grande transição do século XXI*. Editora Companhia das Letras, 2017. São Paulo.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; FARIA, Cristiano Ferri Soares de; BUSANELLO, Elisabete. **Do egocasting aos gabinetes digitais: o uso de lives, stories e podcasts pelos deputados federais brasileiros**. Contextualizaciones Latinoamericanas. Ano 14 número 25 julio-diciembre, 2021, p.7-23.

DEIBERT, Ronald J. **As três duras verdades sobre as redes sociais**. Journal of Democracy em Português. Vol. 8 n°1, maio de 2019, p.28-50.

EVANS, Richard J. **A chegada do Terceiro Reich**. Editora Planeta do Brasil. 2010. São Paulo.

FISHER, Max. **A Máquina do Caos. Como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo**. Editora Todavia. São Paulo. 2023

FREITAS, Ana Luisa. PANTALEÃO, Fernanda Naomi. ROMERO, Ruth Lyra. BOGGIO, Paulo Sergio. **Bases sociocognitivas do discurso de ódio online no Brasil: uma revisão narrativa interdisciplinar**. Texto livre. Linguagem e Tecnologia. V 16. 2023. Belo Horizonte.

FUKUYAMA, Francis. **Tornando a internet segura para a democracia**. Journal of Democracy em Português. Vol. 10 n°1, maio de 2021, p.82-96.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como salvar a Democracia**. Editora Zahar. Ebook. 2023.

QUINALHA, Renan Honorio. **Justiça de Transição**. Outras Expressões, Dobra editorial. 2013. São Paulo.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Guerra Cultural e retórica do Ódio (Crônicas de um Brasil pós-político)**. Ebook. Goiânia. 2021..

SILVA, Marcos Paulo da. SILVA, Lucas Souza da. **Disseminação de discurso de ódio em comentários e notícias: Uma análise a parte de notícias sobre o universo LGBT em cibermeios sul-matogrossenses no Facebook**. Intercom – RBCC. V. 44, n°2, p. 137-155. Mai/ago 2021. São Paulo.

SORJ, Bernardo. **Teorias conspiratórias e democracia**. Journal of Democracy em Português. Vol. 11 n°1, junho de 2022, p.79-88.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad**. W.W. Norton & Company. New York. 2003.

WOOLLEY, Samuel C. **Propaganda digital: o poder dos**

influenciadores. *Journal of Democracy* em Português. Vol. 11
nº2, novembro de 2022, p.99-124.

A Ausência de Criminalização Da Conduta De Caixa Dois Eleitoral: Omissão intolerável

Marcelo Gonçalves ¹

Doglas César Lucas ²

Resumo

O Brasil possui um intenso processo eleitoral, com milhares de candidatos disputando votos. Assim, as campanhas eleitorais se tornam dependentes de patrocínio privado. O STF vedou as doações de campanha por empresas, o que reduziu, em tese, a influência formal do mercado nas eleições. Contudo, a conduta de caixa dois eleitoral não é criminalizada, sendo uma brecha para o ingresso de recursos privados nas eleições. Nesse mote, é em torno da criminalização da conduta de caixa dois eleitoral que a presente pesquisa será desenvolvida, verificando se o caixa dois eleitoral é uma modalidade de corrupção tolerada, que não é criminalizada por opção política do Estado. O método de pesquisa utilizado é o hipotético-dedutivo, e o método de abordagem o bibliográfico. A primeira seção é dedicada ao estudo do fenômeno da corrupção, mostrando cenários em que ela seria tolerável, ou até necessária. A segunda seção explora os dilemas em torno do financiamento de campanhas, e como o STF tratou o assunto. Por fim, a terceira seção analisa as condutas de corrupção eleitoral e a ausência de criminalização do caixa dois, e outros elementos que favorecem a corrupção eleitoral e como a conduta ser, ou não, criminosa é opção política do Estado.

Palavras-chaves: Caixa dois eleitoral; Corrupção; Democracia; Financiamento de campanha; Política.

¹ Doutor em Direitos Humanos na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ – concluído em: 03/2024. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo, linha de pesquisa & quot;Relações Sociais e Dimensões do Poder & quot; - ano de obtenção: 2020. Especialista em Advocacia Criminal pela Universidade de Passo Fundo - ano de obtenção: 2017. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo, no ano de 2015. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8344320493431202> ORCID ID: 0000-0002-3247-0512

² Pós-Doutorado em Direito pela Università Degli Studi di Roma Tre (2012), Doutorado em Direito pela UNISINOS (2008) mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001), graduado em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ (1998). É professor dos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijui e professor no Curso de direito da Faculdade Cnec Santo Ângelo. Professor colaborador no mestrado e doutorado em Direito da URI - Santo Ângelo.

Abstract

Brazil has an intense electoral process, with candidates competing for votes. In this scenario, electoral campaigns become dependent on private sponsorship. The STF prohibited campaign donations by companies, which reduced the formal influence of the market in elections, in theory. However, the conduct of electoral slush funds is not criminalized, being a loophole for the entry of private resources in the elections. With this in mind, this research will be developed around the criminalization of the “electoral slush fund” that are used in electoral campaigns, verifying whether the electoral slush fund is a tolerated form of corruption, which is not criminalized by the State’s political option. The research method used is hypothetical-deductive, and the method of approach is bibliographic. The first section is dedicated to studying the phenomenon of corruption, showing scenarios in which it would be tolerable, or even necessary. The second section will explore the dilemmas surrounding campaign finance, and how the STF dealt with the matter. Finally, the third section will analyze the conduct of electoral corruption, and the lack of criminalization of the slush fund, as well as other elements that favor electoral corruption and how the conduct being criminal or not is a political choice of the State.

keywords: Campaign donations; Corruption; Democracy; Electoral slush fund; Politics.

Introdução

O Brasil possui um intrincado sistema eleitoral, cujo sufrágio universal é utilizado para eleger desde o Presidente da República, Governadores e Prefeitos, e todos os ocupantes de cargos legislativos, em qualquer esfera: municipal, estadual ou federal. Segundo dados extraídos de notícia divulgada pelo Portal do Senado Federal, mais de 28.000 (vinte e oito mil) candidatos concorreram a cargos nas eleições de 2022, disputando os votos de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões e quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze) eleitores (Brasil, 2022).

Então, a democracia brasileira é cara, e convencer um universo de milhões de eleitores a escolher certo candidato demanda muitas despesas. Para além do horário eleitoral gratuito, é necessário bancar jingles, propaganda em redes sociais, apoios diversos, despesas com viagem e alimentação, entre outros inúmeros custos que devem ser suportados pelo candidato ou partido político.

Assim, sendo as eleições um negócio bilionário, o financiamento de campanhas dominou a pauta pública durante um tempo no

Todo esse debate se instalou porque o financiamento eleitoral envolve um jogo de interesses entre capital privado e interesse público. Com o tempo, constatou-se que as doações de campanha estavam se mostrando um meio de captura do Estado pelo mercado, através da negociata de apoio financeiro durante a campanha, por futuros privilégios políticos, em desprezo ao interesse público e princípios republicanos.

Acontece que o Poder Econômico, mesmo com a proibição de doações de campanha por pessoas jurídicas, não fica de fora do processo eleitoral. A legislação nacional trata a conduta de caixa dois eleitoral — a omissão ou falsificação de movimentações financeiras durante a campanha política — como um ilícito cível comum, sem criminalizá-la. Ou seja, candidatos ou partidos políticos ainda podem receber valores oriundos da iniciativa privada, bastando que não os declarem ou falsifiquem as movimentações financeiras na prestação de contas da eleição.

Nesse sentido, a presente pesquisa será desenvolvida em torno da criminalização da conduta de caixa dois eleitoral, buscando verificar se essa prática constitui uma modalidade de corrupção tolerada, que simplesmente não é criminalizada por opção política do Estado brasileiro. O método de pesquisa utilizado será o hipotético-dedutivo, e o método de abordagem o bibliográfico, com a análise de doutrinas, jurisprudência, legislações e periódicos relacionados ao assunto.

A primeira seção será dedicada ao estudo do fenômeno da corrupção, a fim de expor as teorias que reconhecem um aspecto benéfico à economia da corrupção, mostrando cenários em que ela seria tolerável, ou até necessária, fazendo-se o devido contraponto acerca das consequências nefastas da corrupção.

A segunda seção explorará os dilemas em torno do financiamento de campanhas e como o Supremo Tribunal Federal tratou o assunto no julgamento da ADI n. 4.650, em 2016.

Por fim, a terceira seção irá estudar as condutas de corrupção eleitoral, e a ausência de criminalização do caixa dois. Também discutirá o fato de que o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a competência da Justiça Eleitoral para o julgamento dos crimes comuns conexos a crimes eleitorais, acabou enfraquecendo a persecução penal nesses casos. Ademais, alguns aspectos da análise criminológica da conduta delitiva serão abordados, em especial

sob a perspectiva de Sutherland (1978), que reconhece que um dos principais requisitos para a prática criminosa é a opção política do legislador em conferir tipificação penal a determinada conduta humana.

Na realidade, constatou-se que a conduta de caixa dois de campanha não é criminalizada por uma opção política do legislador nacional. Somando-se a isso a falta de capacidade da Justiça Eleitoral para apurar esquemas criminosos complexos, gera-se um cenário em que a corrupção é tolerada nas campanhas eleitorais brasileiras.

O paradoxo da corrupção “tolerável”

O Brasil adota vários conceitos de corrupção no sistema legal. Para além do conceito de deterioração da coisa pública, a palavra corrupção aparece associada à ideia de imoralidade (como no caso do crime de corrupção de menores) ou de alteração de substância (corrupção de água potável, produto alimentício ou medicamento). Por fim, há figuras vinculadas à legislação eleitoral que remetem ao conceito de prejuízo ao processo eleitoral.

Em relação à tutela da administração pública, o Brasil possui dois tipos penais específicos: o artigo 317, do Código Penal (corrupção passiva) e o artigo 333, do Código Penal (corrupção ativa). Essa multiplicidade do conceito de corrupção decorre da origem da palavra *corruptio*, que vem do latim e significa a alteração do estado das coisas, ou seja, o agir humano desvirtuado ou corrompido (Rocha, 2009, p. 42).

Segundo Rocha (2009, p. 43-44), dentre as diversas nuances do conceito, a corrupção pode ser encarada como um modo de conduta em que o indivíduo, almejando alguma vantagem, age em prejuízo de um determinado objeto, contrariando o conceito de certo e de justo.

No âmbito político, Schiling (1999, p. 15) define a corrupção com uma relação de troca entre aqueles que detêm o poder decisório e os que possuem o poder econômico, deteriorando a ideia de interesse público, que deve(ria) reger o Estado.

Dessa forma, a corrupção é avaliada como um comportamento individual, tanto sob uma perspectiva moral quanto de um ângulo legal. Os atos de corrupção demandam a violação de uma norma

ou regra posta, por um sistema normativo vigente (Schiling, 1999, p. 46). Assim, existe uma lógica que rege a maioria das teorias sobre corrupção, que é a concepção de sobreposição dos interesses privados do indivíduo sobre o interesse público (Filgueiras, 2004, p. 126).

Observando o fenômeno da corrupção sob o ponto de vista legalista, o caráter positivista do direito — acentuado com o Princípio da Legalidade Penal — acaba por excluir da corrupção qualquer noção ética ou moral. A corrupção passa a representar a simples violação de uma norma legal, em desprezo aos valores que construíram o preceito normativo (Filgueiras 2004, p. 129).

Contudo, é impossível interpretar a corrupção com total isenção de perspectivas éticas e morais, considerando o processo que antecede a formação da Lei que decidiu por punir a conduta. Logo, compreender o processo corruptivo exige que se rompa com o isolamento dos preceitos morais que permeiam a construção da norma (Filgueiras, 2004, p. 129).

Esse vínculo entre direito e moral é fundamental para a interpretação do que se pode chamar de fenômeno corruptivo, que abrange o papel que a corrupção exerce no contexto contemporâneo. Isso se deve ao fato de que há defensores de que existe um nível de corrupção que é tolerável, ou até necessário.

No contexto pós-Segunda Guerra Mundial pode-se perceber certa organização temporal do conceito de corrupção. Em um primeiro momento, a corrupção era compreendida a partir de seus aspectos funcionais para o desenvolvimento econômico e político. Assim, entendia-se a corrupção como um fenômeno inerente às sociedades submetidas a processos de mudança, como algo atrelado ao nível de modernização daquela comunidade (Filgueiras e Marona, 2012, p. 103).

Todavia, a partir dos anos 1980, começou a prevalecer uma leitura puramente econômica e institucionalista. Nessa perspectiva, passou-se a priorizar a interpretação dos custos e benefícios da corrupção, incorporando a prática corruptiva na equação do lucro das grandes empresas e seus contratos públicos (Filgueiras e Marona, 2012, p. 103).

Em relação à primeira concepção de corrupção, o autor de maior expressão é Samuel Huntington (2007), que vincula o fenômeno da corrupção à ordem política vigente em uma comunidade.

Com efeito, Huntington aborda o tema da corrupção diretamente ligado aos processos de “modernização” de determinada sociedade (Filgueiras, 2004, p. 133).

Para o autor, a corrupção seria o comportamento de agentes públicos que se desviam das normas estabelecidas para obter proveito particular (Huntington, 2007, p. 253). Ela seria medida pela falta de institucionalização política de uma sociedade, estando atrelada ao grau evolutivo de cada comunidade, considerando um processo de modernização (Huntington, 2006, p. 59).

Esse processo de modernização gera alguns reflexos sociais. Inicialmente, promoveria a alteração de valores básicos na sociedade. Considerando que existe um elemento moral na ideia de corrupção, essa mudança afetaria a própria noção de interesse público (Huntington, 2007, p. 254). Essa modernização também produz novas fontes de riqueza e, por consequência, poder, reconfigurando as elites e seu papel político frente ao Estado (Huntington, 2007, p. 255).

Por fim, processos de modernização estão diretamente atrelados à expansão da legalidade. Assim, à medida que certa comunidade evolui do ponto de vista institucional, ocorre uma multiplicação de leis. Então, essa sociedade “acostumada” com a corrupção acaba interpretando o excesso de regulamentação, como novas oportunidades para práticas corruptivas (Huntington, 2007, p. 255). A proliferação de leis, às vezes até desconexas entre si, legitima uma espécie de violência estatal seletiva, visto que a luta contra corrupção pode fazer com que mais mecanismos para escapar da punição sejam utilizados, em uma espécie de efeito rebote (Huntington, 2006, p. 63).

Nesse sentido, a corrupção pode gerar benefícios para alguns grupos sociais. As práticas corruptivas podem ser encaradas como uma forma de manter o sistema político estável, porém privilegiando uma determinada elite (Huntington, 2006, p. 64). Desse modo, para Huntington (2006), o principal fator que leva à corrupção é a baixa institucionalização política, pois um Estado frágil não seria capaz de conter a corrupção (Gomes, 2010, p. 22).

A perspectiva de Nye (2007, p. 285) também adota um ângulo em que a corrupção pode ser positiva para o desenvolvimento econômico: primeiro, porque reforça o capital privado, permitindo que dinheiro estrangeiro flua com mais facilidade para economias

emergentes; em segundo lugar, a corrupção mantém as estruturas administrativas mais flexíveis, facilitando o trabalho das empresas; por fim, tendo como fundamento a ideia de que o empreendedor é a base da economia, a corrupção permite que determinados grupos econômicos mantenham o controle político do país em ascensão.

A corrupção facilitaria a integração entre as classes exploradas e as elites, amparando o processo de estabilização de um governo democrático (Nye, 2007, p. 286). No entanto, essa corrupção pode ter um alto custo, visto que pode levar a drenagem de recursos locais para metrópoles (Nye, 2007, p. p. 287), além de causar a fragilização institucional e enfraquecimento da democracia (Nye, 2007, p. 288) – algo que foi possível testemunhar com o avanço da Lava Jato.

A ótica de Nye (2007) sobre a corrupção deve ser sempre submetida a uma perspectiva crítica acentuada, pois pode dar a impressão de que está se defendendo práticas corruptivas, o que não é o caso. Todavia, deve-se reconhecer essa parcela da doutrina, que usa de seu local de fala para defender a corrupção como algo necessário ou benéfico, a fim de demonstrar como o conceito é passível de distorções e compreensões imprecisas de ideias econômicas e de mercado, em detrimento de perspectivas que busquem a defesa de direitos humanos e o fortalecimento da democracia.

Nathaniel H. Leff (1964, p. 8) é outro autor que enxerga corrupção como algo potencialmente benéfico à economia, no sentido de que se trata de uma instituição “extra-legal”, utilizada para a captura de sistemas burocráticos. A corrupção é, tradicionalmente, algo ruim, tanto que estrangeiros costumam criticar a corrupção em países subdesenvolvidos, de forma prejudicial à competitividade dos negócios e, por meio de moralismos, como um fator de deterioração da comunidade (Leff, 1964, p. 9).

Porém, quando se trata das colônias, a corrupção integra-se à economia local, estimulando a competição entre os atores de mercado e facilitando o funcionamento da administração local. Na realidade, os países exploradores geralmente encontram muita hostilidade regional, seja do poder político, seja do próprio poder empresarial. Assim, a corrupção, através de subornos e propinas, facilitaria o contato entre o capital local e estrangeiro, domando a classe política pré-existente e acalmando os ânimos da colônia.

Com o poder político sob controle, o Estado se afasta das decisões econômicas, deixando o mercado mais livre (Leff, 1964, p. 10).

O ponto nerval da teoria de Leff (1964, p. 12) é que ele considera errado partir da premissa de que a colônia está comprometida com o desenvolvimento econômico local. O mote dos objetivos das elites regionais é a manutenção do poder. A corrupção até pode levar ao aumento da desigualdade e ao desperdício de recursos públicos, mas, se mantido o crescimento econômico, essas seriam consequências toleráveis (Leff, 1964, p. 12).

Aidt (2009, p. 277) chama essas teorias de “hipótese dos lubrificantes”, em que a corrupção funcionaria como uma espécie de “lubrificante”, facilitando o fluxo financeiro de poder privado para dentro do público. Contudo, essas teorias trabalham somente a hipótese de que a corrupção é útil a sistemas de governo deficitários ou com problemas econômicos.

Considerando um aspecto um pouco menos político, e agora, puramente econômico, existem as teorias do rent-seeking, que têm origem no estudo de monopólios e competição, de Tullock (1967) e Krueger (1974). Na teoria desses autores, os agentes buscariam a maximização da renda, sem importar a natureza dos custos, mesmo que esse seja a corrupção e a violação de padrões legais ou éticos. Assim, o objetivo seria a manutenção de um sistema de monopólios e privilégios, irrenunciáveis.

A perspectiva do rent-seeking faz com que a corrupção aconteça na proporção das falhas de mercado, em que os agentes públicos maximizam seu bem-estar econômico, independentemente das consequências éticas ou morais dessas atitudes (Filgueiras, 2004, p. 143). A corrupção, dessa forma, assumiria um papel no mercado, entrando na lógica do custo e benefício, aumentando o grau de discricionariedade dos agentes e garantindo que os resultados do jogo político favoreçam os interesses privados (Filgueiras, 2006, p. 9).

Dessa forma, diversas perspectivas sobre o fenômeno da corrupção se apresentam. Atualmente, a corrupção faz parte da realidade da economia global, exercendo um papel de espécie de “facilitador” da relação entre capital privado e interesse público. Contudo, é sempre necessário ter em mente que as perspectivas que tratam a corrupção como algo potencialmente benéfico consideram a existência de uma sociedade menos desenvolvida e outra mais avançada, que se beneficia da comunidade menos desenvolvida. Em

outras palavras, para que a corrupção seja benéfica, é preciso haver exploração.

No contexto brasileiro, a corrupção serve a uma lógica de manutenção do poder de uma elite que goza de seus privilégios desde o Brasil Colônia, visto que a Coroa Portuguesa ignorava pequenos atos corruptivos, para manter sua influência sobre seus domínios além-mar. Ademais, a corrupção estava associada a outra prática inescrupulosa, a escravidão; logo, moralidade não era um valor predominante na época. (Schwarcz, 2019, p. 93).

Foi durante a democracia brasileira recente que os maiores escândalos de corrupção vieram à tona, evidenciando a existência de uma espécie de pacto de poder, no qual um determinado grupo se beneficiava do controle da máquina estatal (Schwarcz, 2019, p. 122). A corrupção promove uma captura do Estado, que se soma à fragilização das instituições públicas e políticas, levando a um cenário de intensa degradação da democracia e total desprezo pelos direitos humanos (Schwarcz, 2019, 123).

Essa constatação é fundamental, para que não se distorça a ideia de que possa existir uma corrupção positiva, tolerável ou até necessária. Somente da perspectiva da elite corrupta a corrupção pode ser considerada benéfica. Quem não está no lado certo do balcão de trocas de propina e suborno, sempre sairá perdendo de alguma forma.

A presente pesquisa agora segue para a análise de umas principais formas de fluxo financeiro de capital de privado para o público, que são as doações eleitorais. Na terceira seção, se fará uma leitura da corrupção no contexto brasileiro, bem como uma análise dos tipos penais de corrupção, e a carência legislativa em torno de uma figura específica de “corrupção eleitoral”, atrelada ao financiamento de campanhas.

Do dilema do financiamento de campanhas e a interferência do capital privado no processo democrático

O Brasil é um país com uma democracia relativamente recente, em termos de Estado. Dos míticos quinhentos anos de “descobrimiento”, o país passou por alguns períodos democráticos, sendo o atual o mais longo, com mais trinta e cinco anos. Porém, antes mesmo de finalizar o primeiro governo de um Presidente eleito pelo

voto popular, o país já viu Fernando Collor de Mello ser pressionado por um processo de impeachment, até renunciar, em 1994 (Schilling, 1999).

No processo de impeachment de Fernando Collor, já se percebeu que o “Esquema PC Farias”, vinha da deturpação do processo eleitoral, ocorrida durante a campanha política daqueles anos (Carvalhosa, 1995, p. 256).

A CPI, instaurada para apurar as denúncias do “Esquema PC Farias”, dedicou-se ao estudo do financiamento de campanhas, chamando a atenção para as assombrosas cifras envolvidas na época (Carvalhosa, 1995, p. 285). Uma campanha eleitoral demandava muitas despesas, tais como: aluguéis de imóveis, carros, telefones (comunicação), jingles e a produção da campanha eleitoral televisiva (Carvalhosa, 1995, p. 286).³

O art. 17 da Constituição da República, que disciplina os partidos políticos, é relativamente tímido sobre o tema de financiamento de campanhas, limitando-se a proibir o uso de recursos oriundos de países estrangeiros, bem como exigir que os partidos prestem contas à Justiça Eleitoral.

Já na época do impeachment de Collor, a CPI levantou alguns pontos sobre a fragilidade da legislação eleitoral, que não tinha uma definição clara de abuso de poder econômico (Carvalhosa, 1995, p. 291). À época da CPI, estava em vigor a Lei 5.682/1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que trazia uma série de vedações quanto à doações de campanha, sendo proibido receber recursos oriundos de estrangeiros, autoridades ou órgãos públicos (exceto do próprio Fundo Partidário), empresas privadas com fins lucrativos, sindicatos ou afins, além de vedar o autofinanciamento de campanha (Carvalhosa, 1995, p. 292).

Todavia, constatou-se que não bastava legalizar as doações de campanha, como foi testemunhado na CPI do “Esquema PC Farias”, sob pena de permitir que o poder econômico controlasse o processo eleitoral. Assim não apenas violaria o Princípio da Igualdade, mas também a autonomia das instituições políticas, pois, além de pessoas com dinheiro terem maior potencial de vencer as eleições, o governo passaria a servir a esses interesses, o que seria inadmissível (Carvalhosa, 1995, p. 293).

³ Se essa análise acontecesse nos dias atuais, com certeza seria necessário incluir o custo com redes sociais.

Foi nessa mesma CPI que se chegou a ideia do financiamento público de campanha. Considerado bem-sucedido em outros países, foi levantada a possibilidade do financiamento público de campanhas como um modelo que isentasse o processo político da influência do mercado (Carvalhosa, 1995, p. 299).

Por financiamento de campanha entende-se os recursos materiais utilizados pelos candidatos, nas competições eleitorais, para organizar a campanha de convencimento ao voto em seu favor. Não se deve confundir isso com o custeio administrativo e burocrático do processo eleitoral, tampouco com a própria manutenção do partido. Assim, essencialmente, o financiamento de campanha envolve somente o convencimento do cidadão a votar em determinado candidato ou partido (Speck, 2006, p. 153).

O Brasil não possui muitos antecedentes políticos de financiamento de campanha. Entre 1822 e 1950, as eleições brasileiras eram um jogo de cartas marcadas, em que eventuais sufrágios eram utilizados somente para confirmar escolhas previamente ajustadas entre as elites dominantes (Speck, 2012, p. 50).

Foi somente depois dos processos de urbanização e amadurecimento institucional, decorrente da nova configuração econômica industrializada no Brasil, que o país passou a se preocupar com os pleitos eleitorais. Isso porque, em 1962 ocorreu o primeiro escândalo político no Brasil, vinculado a um processo de sufrágio pretensamente universal, em que a oposição foi acusada de financiar as campanhas contra as reformas de Goulart com recursos estrangeiros anticomunistas. Antes disso, o Brasil testemunhou outras fraudes eleitorais e escândalos políticos; no entanto, o episódio de 1962 é o primeiro a envolver o processo eleitoral e custeio de campanha. Assim, a pauta do financiamento de campanhas ganha espaço (Speck, 2012, p. 51). Inclusive, o Código Eleitoral Brasileiro, embora tenha passado por substanciais reformas, ainda data de 1965, a partir da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

No entanto, com a instalação da ditadura militar, as eleições, enquanto processo político, passaram a ficar em segundo plano, servindo apenas para garantir a aparência de democracia ao país. Embora tenha sido um momento triste para a democracia brasileira, foi durante a ditadura que foi proibida a doação de campanhas por empresas e se vetou que partidos políticos comprassem

espaços publicitários na TV. Foi assim que surgiu o horário eleitoral gratuito, como uma forma de vitrine do governo ditatorial, para expor seus projetos e passar uma falsa impressão de pluralismo político (Speck, 2012, p. 52).

De 1979 em diante, até a abertura democrática em 1988, os partidos políticos começaram a retomar sua autonomia, e o Poder Legislativo iniciou a recuperação de seu poder político. Assim, com um cenário eleitoral mais aberto e competitivo, o dilema do financiamento de campanhas voltou ao debate público (Speck, 2012, p. 52).

Com os grandes escândalos que marcaram o início dos anos 90, em parte fruto do financiamento privado de campanhas, que, embora fosse proibido formalmente, acabou sendo adotado, o Congresso Nacional se viu forçado a melhor regulamentar essa questão no cenário político brasileiro (Speck, 2012, p. 53).

Desse cenário, surgiram duas legislações que tentaram disciplinar as doações para campanhas eleitorais: a Lei Federal n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei dos Partidos Políticos, por meio dos artigos 30, 31, 38 e 39. Esses dispositivos legais tratam dos registros contábeis dos partidos políticos e destinação de despesas, bem como da origem e forma de doações de campanha.

Nesse sentido, merece destaque o artigo 31, da Lei Federal n. 9.096/1995, que manteve as vedações de doações oriundas de entidades ou governos estrangeiros; de pessoas jurídicas de qualquer natureza; de sindicatos ou afins; e de pessoas físicas com vínculo com o Estado (Brasil, 1995).

Ainda, sobreveio a Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, chamada de Lei das Eleições, que disciplinou as doações de campanha nos artigos 23 e 24, permitindo doações de campanhas por pessoas físicas e estabelecendo uma série de vedações. Na realidade, o rol da Lei dos Partidos Políticos foi ampliado, passando a incluir a proibição de doações oriundas de: órgãos da administração pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público; concessionárias ou permissionárias de serviço público; entidades de utilidade pública ou que recebam recursos públicos; pessoas jurídicas, mesmo que sem fins lucrativos, que recebam recursos do exterior; entidades beneficentes, religiosas e esportivas; organizações não governamentais que recebam

recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público (Brasil, 1997).

A Lei apresentou alguns modelos de financiamento de campanhas. Inicialmente, é importante ter em mente que, até o julgamento da ADI n. 4.650 pelo STF, o Brasil permitia o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. Como o momento é de retomada histórica, serão expostas as bases do modelo criado nos anos 1990, para então apresentar uma crítica ao sistema, e expor o atual modelo, a partir da posição do Supremo Tribunal Federal

Percebe-se pela transcrição dos artigos de Leis, que o país adotou uma abordagem de limitação de doações, somado a uma estrutura de accountability, ou seja, um modelo de prestação de contas obrigatórias à Justiça Eleitoral (Speck, 2006, p. 155). Existe um sistema de teto de valores por doadores individuais e contribuições a candidatos, entre outras limitações (Speck, 2006, p. 156).

Além disso, foram estabelecidas várias restrições ao uso da máquina pública nas campanhas eleitorais. Por exemplo, a distribuição de isenções tributárias em ano eleitoral, a divulgação de programas sociais e a inserção de referências ao partido político em obras públicas realizadas pela gestão, ou em compras feitas por certo prefeito, vinculando o uso daquela verba pública ao partido (Speck, 2006, p. 156).

Seguindo a disciplina constitucional, a lei proíbe que estrangeiros façam doações de campanha, o que faz todo o sentido, visto que deve se evitar influências internacionais em processos políticos internos. Todavia, chama a atenção o fato de que a Legislação manteve um resquício da ditadura: a proibição de que os sindicatos façam doações de campanha, uma herança da luta entre capital e trabalho, que até hoje vigora no Brasil. Outro ponto omissos da legislação é a ausência de proibição para que empresas com contratos públicos realizem doações, o que gera um terreno fértil para trocas de favores (Speck, 2006, p. 156).

Há uma incoerência entre a Lei dos Partidos Políticos e a Lei Eleitoral, no tocante ao limite das doações de campanhas. A primeira optou por não estabelecer nenhum limite, enquanto a segunda fixou o teto de 10% da renda para pessoas físicas e de 2% do faturamento bruto para pessoas jurídicas (Speck, 2006, p. 156).

Todavia, os limites estabelecidos, baseados em percentuais de renda são considerados incompreensíveis. Embora a redação sugira

uma falsa impressão de proporcionalidade, é incoerente autorizar que quem tem mais, doe mais, enquanto quem tem menos, doe menos. Se o faturamento bruto ou rendimento anual for baixo, a pessoa terá menos influência no processo político, através do financiamento da campanha do candidato ou partido.

Ademais, vale observar que a regra se aplica a pessoas jurídicas, permitindo que um cidadão com mais de uma empresa distribua 2% do faturamento bruto de cada um de seus negócios, institucionalizando a desigualdade no processo eleitoral (Speck, 2006, p. 156). Outrossim, a Lei optou por não ser criteriosa acerca da origem desses recursos no tocante aos doadores, criando um quadro de extrema permissividade de fluxo financeiro nas campanhas (Speck, 2006, p. 157).

Em uma segunda abordagem, sobre o financiamento de campanhas, está o uso de recursos públicos. No Brasil, existem três meios de apoio público aos partidos. O primeiro são as isenções fiscais concedidas aos partidos políticos, que embora reduzam o custo da manutenção partidária, não refletem diretamente nos recursos de campanha (Speck, 2006, p. 157).

Em segundo lugar, a garantia do horário eleitoral gratuito, atualmente disciplinado no artigo 44, da Lei Federal n. 9.504/97, que concede aos candidatos cem minutos diários, durante os dias que antecedem as eleições. Estima-se que os espaços publicitários, em rádio e TV, custariam 2,4bi de reais (Speck, 2006, p. 157). Importante mencionar que a lei veda a extensão do horário de propaganda, em rádio e TV, por compras privadas.

O terceiro modelo de financiamento eleitoral é o acesso ao fundo eleitoral, atualmente com um modelo bem alterado pela proibição do STF, na ADI 4.650, mas sempre houve o subsídio público para campanha, prevista no artigo 41, da Lei Federal 9.096/1995 (Speck, 2006, p. 157).

Outra abordagem em torno das melhorias das regras de financiamento de campanha é ampliar a responsabilidade contábil dos partidos, a partir da adoção de práticas de compliance, boa governança e accountability (Speck, 2006, p. 158). O avanço nesse tópico foi impulsionado mais pela pressão popular e pelas cruzadas éticas pós-lava jato do que pelo aprimoramento legislativo.

Na prática, o financiamento de campanhas aparentemente influencia bastante os rumos das políticas nacionais. Em pesquisa

conduzida por Speck e Marciano (2015, p. 268), constatou-se que os grandes financiadores de campanha exercem considerável influência sobre deputados federais e nas respectivas comissões da Câmara dos Deputados. Observa-se na realidade, uma grande desigualdade entre os candidatos, e essa discrepância na arrecadação reflete diretamente nos resultados das urnas (Speck e Marciano, 2015, p. 269).

Em uma análise das eleições de 2002, 2006 e 2010, nota-se uma predominância de doações oriundas de pessoas jurídicas (Speck e Marciano, 2015, p. 271), considerando as cinco fontes de custeio de campanhas, na época: i) recursos próprios do candidato; ii) doações de pessoas físicas; iii) doações de pessoas jurídicas; iv) doações entre candidatos; v) partidos políticos (Speck e Marciano, 2015, p. 272).

Acontece que essa significativa cifra de recursos oriundos de pessoas jurídicas pode prejudicar a independência dos candidatos, no curso da legislatura, por meio de trocas de favores (Speck e Marciano, 2015, p. 272). Para Campos e Assis Jr. (2012, p. 28), o objetivo principal dessas doações é possibilitar uma futura troca de favores entre candidato e doador, como privilégios em licitações, legislações em geral e a lavagem de ativos por meio de caixa dois.

O autofinanciamento de campanhas pode transmitir uma impressão de maior autonomia, mas restringe o acesso ao poder político a um grupo capaz de custear sua própria eleição. Além disso, pode transformar a candidatura política em um verdadeiro investimento, com o ocupante do cargo utilizando-se dele para recuperar os ativos investidos. O financiamento por doadores individuais, ou seja, pessoas físicas, seria mais democrático, conquanto fosse a pequenos valores, e provenientes de vários cidadãos⁴ (Speck e Marciano, 2015, p. 273).

Entre as eleições de 2002 a 2010, percebeu-se uma tendência na redução das doações por pessoas físicas e jurídicas, nas campanhas para deputado federal e um aumento dos recursos oriundos do próprio partido ou de outros candidatos (Speck e Marciano, 2015, p. 274). Os pesquisadores (Speck e Marciano, 2015, p. 282) testaram suas hipóteses em duas comissões permanentes na Câmara de Deputados.

⁴ Nas últimas eleições o TSE autorizou doações via PIX, que é um meio facilitador de o cidadão comum deixar o seu apoio – Processo n. 0600244-02.2022.6.00.0000 (Brasil, 2022).

Na Comissão de Constituição e Justiça (pela qual praticamente todos os projetos de lei passam), verificaram que 44% do financiamento de campanhas dos integrantes eleitos da comissão era proveniente de recursos de pessoas jurídicas.

Na Comissão de Finanças e Tributação (pela qual importantes pautas de economia e projetos sociais passam), percebeu-se uma composição similar: 46% do financiamento de campanha dos deputados eleitos, que passaram pela comissão se originaram de doações de pessoas jurídicas (Speck e Marciano, 2015, p. 283).

Analisando os principais doadores em cada uma das comissões, constatou-se que a Camargo Corrêa, Gerdau e Banco BMG aparecem na lista das duas comissões. A JBS, por sua vez, lidera a lista de doadores da Comissão de Finanças e Tributação (Speck e Marciano, 2015, p. 285). Esses dados são relevantes porque demonstram que a captura do sistema político não se dá, necessariamente, pela compra dos votos, mas pela influência na condução de decisões de relevância para o país. Controlar a Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo, é controlar o processo legislativo antes mesmo de começar, pois o Projeto pode ficar trancado na comissão por anos e somente ser devolvido ao relator quando considerado oportuno.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado para discutir o financiamento privado de campanhas, no julgamento da ADI n. 4.650, em 2016, em que foi declarado inconstitucional:

[...] apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei n° 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5°, todos os preceitos da Lei n° 9.096/95. (Brasil, 2016, p. 7).

O entendimento foi que pessoas jurídicas não podem realizar doações para o financiamento de campanhas. Porém, é importante observar a argumentação em torno de alguns votos. Por exemplo, o ex-ministro Joaquim Barbosa observou a fragilidade do argumento de que a participação política de pessoas jurídicas, por meio de doações em campanhas (visto que não são votantes), reforçaria o processo democrático.

A conclusão do ex-ministro foi exatamente o oposto, visto que, na verdade, as doações de pessoas jurídicas apenas encarecem o processo político, tornando os candidatos mais dependentes das doações (Brasil, 2016, p. 49).

Com efeito, a penetração do poder econômico no processo eleitoral privilegia alguns candidatos. Esse arranjo criado na legislação desequilibra a competição eleitoral, prejudicando a representatividade nas Casas Legislativas (Brasil, 2016, p. 53).

O Ministro Dias Toffoli (Brasil, 2016, p. 92) foi mais longe na sua argumentação e apontou que a permissividade de doações de campanhas por pessoas jurídicas equivale a práticas oligárquicas de voto cabresto ou voto censitário. Na verdade, trata-se do refino de costumes oriundos do elitismo nacional.

Por fim, é válido o aporte do Ministro Lewandowski (Brasil, 2016, p. 179), que destaca o fato de que pessoas jurídicas não podem ser eleitas, e nem votar. Assim, não faz sentido que, a partir de sua lucratividade, possam interferir nas eleições a partir de seu poderio econômico. Isso representa uma distorção da democracia.

Além dessas críticas, soma-se o posicionamento de Speck (2006, p. 154), no sentido de reconhecer que, embora o dinheiro exerça um papel positivo nas campanhas eleitorais, existe um risco de legitimar práticas nefastas. Uma das primeiras críticas feitas pelo autor é o potencial que o financiamento privado de campanha tem para distorcer a competitividade, visto que candidatos com maior aporte econômico possuirão maiores condições de vencer os pleitos eleitorais.

A segunda crítica é no aspecto de que a Legislação, ao fixar o teto de doações com base no faturamento de empresas ou renda de pessoas físicas, acaba por permitir uma participação política desigual, visto que está atrelada à capacidade econômica. Por fim, a terceira crítica aponta que se cria um cenário de potencial troca de favores futuros: poucas doações serão gratuitas e oriundas de um espírito puramente republicano; alguma concessão futura será objeto de negociação entre candidato e doador (Speck, 2006, p. 155).

Enfim, o cenário atual do financiamento de campanhas no Brasil é dominado pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC ou “Fundão”), que distribuiu quase cinco bilhões de reais, para o custeio das campanhas eleitorais do pleito de 2022 (Brasil,

2022). A influência do capital privado foi, portanto, reduzida pela posição atual do STF, que declarou inconstitucional apenas as doações por pessoas jurídicas. As pessoas físicas, ainda podem realizar doações, e o candidato ainda pode se autofinanciar.

Contudo, um problema remanesce: o Brasil não criminaliza a conduta de caixa dois eleitoral. Assim, o STF declarou inconstitucionais as doações lícitas por pessoas jurídicas, para campanhas eleitorais, mas isso não significa que o poder econômico fique de fora do processo político.

Corrupção tolerável: motivos pelos quais o caixa dois eleitoral não é crime

O Supremo Tribunal Federal, ao vedar as doações de campanha por pessoas jurídicas, conseguiu colocar um freio na captura do sistema político pelo poder econômico. Contudo, a legislação manteve uma brecha, por intermédio na qual o mercado, enquanto uma instituição que influencia o processo político nacional, ainda tem meios de injetar dinheiro em campanhas, que é através do chamado caixa dois eleitoral.

A palavra “mercado” pode ser aqui compreendida como o conjunto de interesses econômicos de uma determinada elite, que busca a manutenção de um projeto de poder. Trata-se da influência do poder do dinheiro nas eleições.

A credibilidade de um sistema eleitoral decorre da capacidade que ele tem de garantir a liberdade de escolha, a competição eleitoral e a futura administração isenta. Nas democracias emergentes, existem múltiplas formas de manipulação das eleições populares. Os candidatos fazem uma leitura muito precisa das brechas legislativas a serem exploradas a fim de criar mecanismos que possam ser utilizados para garantir a eleição e reduzir o grau de incerteza inerente à democracia (Speck, 2003, p. 151).

Testemunhava-se uma relação promíscua entre capital privado e interesse público, em que empresários utilizam de sua força econômica para conquistar benefícios junto à classe política. A própria expressão “financiamento” remete a uma impressão de empréstimo bancário a juros (Santos e Amanajás, 2012, p. 21). As oligarquias brasileiras mantêm-se no poder através do convencimento das

massas a votar em seu favor, utilizando recursos oriundos do capital privado (Santos e Amanajás, 2012, p. 22).

As práticas corruptivas eleitorais se caracterizam em três modelos: o uso da máquina pública em favor de um determinado candidato; o financiamento de campanha visando a vantagens diferenciadas; a pura compra de voto (Ritt e Oliveira, 2018, p. 11). O uso da máquina pública é caracterizado pela distribuição, pelo Estado (enquanto a liderança ainda é ocupada pelo candidato), de bens e serviços públicos, com claras intenções eleitoreiras (Ritt e Oliveira, 2018, p. 13).

O financiamento de campanha é considerado abuso do poder econômico, ou seja, quando alguém extrapola os limites legais e utiliza seu poder financeiro para influenciar nos resultados políticos. A terceira forma de corrupção eleitoral é a pura compra de votos, em que a intenção do eleitor é transformada em moeda de troca nas eleições (Ritt e Oliveira, 2018, p. 12).

O financiamento político assume características de suborno. As doações eleitorais estabelecem uma relação promíscua entre candidato e doador, na qual o empresário cede o apoio na campanha em troca de favores futuros (Speck, 2005, p. 147).

O ingresso de recursos financeiros em campanhas pode efetivamente mudar o resultado das eleições. Isso ocorre porque, apesar de muitos eleitores serem fiéis aos seus partidos ou candidatos, existe sempre uma parcela de indecisos que são passíveis de serem alcançados pelo uso do capital. Com efeito, o dinheiro produz votos favoráveis, sendo parte da disputa eleitoral a conquista do maior volume possível de financiadores de campanha (Speck, 2012, p. 77).

É difícil estabelecer um vínculo direto entre a doação de campanha e o benefício ilegalmente recebido pelo doador. Porém, Speck (2012, p. 80-81) elenca algumas maneiras pelas quais isso pode ser constatado: através de privilégios entre obras e serviços, outorgando condições diferenciadas para apoiadores; outras relações entre capital público e privado podem ser maculadas, como a concessão de licenças e autorizações; alteração da discricionariedade e convivência da fiscalização tributária, bem como a busca por incentivos fiscais e programas de parcelamento de tributos; e benefícios de empréstimos junto a estatais.

Lazzarini (2018, p. 54) relaciona essa prática a um serviço prestado pelo candidato: o apoio político em troca de favores futuros,

em uma espécie de clientelismo. A despeito de questões éticas, a estratégia de articulação clientelista gera um cenário de intensas trocas de favores entre políticos e empresas (Lazzarini, 2018, p. 55)

Estabelece-se, assim, uma mercantilização dos votos no Congresso Nacional. Deputados e senadores usam de suas influências para privilegiar pautas que beneficiam certos setores da economia e regiões. O congressista que conseguir o maior volume de projetos aprovados torna-se mais valioso e mais propenso a vencer eleições futuras, visto que o mercado tenderá a investir mais nele (Lazzarini, 2018, p. 57).

Um ativo mais precioso que o apoio político futuro que as empresas buscam é o acesso ao capital financeiro. Conquistar linhas de crédito públicas, a juros irrisórios torna-se uma poderosa ferramenta de barganha política (Lazzarini, 2018, p. 61). Um exemplo disso é o aporte de 1,4bi de reais que o BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – fez no processo de abertura de capital da empresa JBS-Friboi, em 2007, seguido pela aquisição de mais 3,4 bilhões de reais em debêntures, no ano de 2010. A justificativa era que a empresa precisava comprar a Swift e a Pilgrim's Pride, duas gigantes estadunidenses no setor de carnes, com a intenção de criar uma campeã no mercado internacional (Lazzarini, 2018, p. 66).

Em 2017, os irmãos Batista, controladores da JBS, se viram envolvidos na Operação Lava Jato e na Operação Carne Fraca, que apurou o pagamento de propinas a fiscais do controle de qualidade do governo (Salomão, 2017). Outrossim, vale lembrar que a JBS estava na liderança das doações de campanha aos integrantes da Comissão de Constitucionalidade, Justiça e Cidadania, do Congresso Nacional, em 2010, conforme levantamento feito por Marciano e Speck (2015, p. 285).

Com efeito, Lazzarini (2018, p. 69), afirma que as doações e outros meios de investir em conexões políticas são um mero “pedágio” para o acesso a benefícios políticos. Um custo adicional a ser absorvido pelas empresas, a fim de controlar a burocracia estatal. Ao entrar no cálculo econômico da política, essa prática torna-se uma forma de transferência de renda entre a classe empresarial e os ocupantes de cargos eletivos.

Em pesquisa empírica conduzida por Claessens, Feijen e Laeven (2007, p. 34), chegou-se à conclusão de que os benefícios das

doações para campanhas vêm em forma de acessos a créditos, bem como a serviços de alto custo e lucratividade, como setor energético, mineração e grandes obras. Assim, o benefício não se limita às doações e à lucratividade, mas inclui o controle de grandes contratos públicos.

Na realidade, foi isso que se descobriu na Operação Lava Jato, em que se constatou que, desde o ano de 2004, a Petrobras mantém um sistema de privilégios em que era estabelecida uma concorrência fictícia entre grandes empreiteiras, direcionando os gigantes contratos de infraestrutura patrocinados pela estatal para determinada empreiteira (Mohallem, 2019, p. 118).

. Ainda, a partir do relato de Malu Gaspar (2020, p. 121), a Odebrecht S.A. financiava campanhas eleitorais dos governos do PT, em especial a do Presidente Lula, desde 1989, mesmo quando ele não era eleito. Isso porque Norberto Odebrecht acreditava na importância de manter boas relações não somente com quem vence a eleição, mas também com o candidato que poderia vencer nas próximas eleições.

Marcelo Odebrecht explicou que o modelo de contribuições eleitorais da empresa se baseava em um tripé: i) os investimentos necessários para executar os contratos; ii) doações de campanha para facilitar a relação com autoridades; iii) a colaboração com o projeto político da autoridade cooptada (Carazza, 2018, P. 63). Com efeito, o fluxo financeiro entre grandes empreiteiras e o governo, entre os anos de 2004 a 2014, não tinha ideologia, tampouco ética política, mas baseada na relevância de que, independentemente do candidato ou partido vencesse, o mercado sempre estaria no lado certo (Carazza, 2018, p. 75).

Um dos mantras dos grandes executivos envolvidos na Operação Lava Jato era a alegação de que existia uma grande pressão por propinas, vindas dos agentes públicos. Uma espécie de concussão, ou extorsão, criando-se uma política de “criar dificuldades para vender facilidades” (Carazza, 2018, p. 199). Algo como se existisse uma parcela de corrupção tolerável, ou até necessária, para a relação com políticos no Brasil.

Os privilégios concedidos aos grandes doadores sempre vêm na forma de violação dos princípios que regem a administração, em especial, os da legalidade e moralidade (Speck, 2012, p. 81). No caso das doações de campanhas, os princípios da publicidade e da

eficiência, até são atendidos. Por isso, as doações eleitorais são uma ferramenta tão cara ao mercado, porque elas eram lícitas, e serviam para a captura do Estado (Speck, 2012, p. 83).

Com a proibição das doações de campanha por pessoas jurídicas pelo Supremo Tribunal Federal, esse problema poderia ter sido superado. Mas não é bem assim, ainda há uma lacuna na legislação eleitoral brasileira, que é a ausência de criminalização da conduta chamada de caixa dois eleitoral.

Há uma modalidade de corrupção prevista no artigo 299, do Código Eleitoral, que trata, basicamente, da compra de votos. Diferentemente do modelo adotado no Código Penal, a corrupção eleitoral abrange as modalidades passiva e ativa, no mesmo tipo penal (Silva, 2020, n.p.). Além disso, nesse caso, é exigida que a finalidade da corrupção seja “comprar” o voto do eleitor, ou seja, garantir que o eleitor vote em determinado candidato, em troca de dinheiro, ou outro benefício. Trata-se de uma conduta simplória e de difícil prova, visto que o voto é secreto.

Esse crime é apontado porque é uma forma de corromper o processo eleitoral (Silva, 2020, n. p.). Existe, igualmente, a figura da captação ilícita de sufrágio, que é uma modalidade de abuso de poder, mas que não prevê pena criminal, apenas sanções da legislação eleitoral, como cassação da candidatura e multa (Silva, 2020, n. p.).

O caixa dois eleitoral, por outro algo, acontece quando o partido político ou próprio candidato omite a entrada de recursos ou fluxo financeiro da prestação de contas oficial, que deve ser submetida ao Tribunal Eleitoral competente (Coelho, 2018, p. 461). Basicamente, é a criação de uma contabilidade paralela, em que são registradas as entradas e saídas de recursos que depois não serão submetidas à prestação de contas. No Caso Mensalão, por exemplo, muito se argumentou que as propinas apontadas pela acusação, tratavam-se de doações de campanha não declaradas em caixa dois, sendo uma mera ausência de declaração contábil (Brasil, 2012).

Essa tese veio à tona, porque o caixa dois eleitoral não é criminalizado no Brasil, ou seja, não é crime receber valores para campanha eleitoral e não declarar conforme a lei. Por essa razão, quando são apontados indícios de recebimento de propina através de doações de campanha, muitos políticos alegam que se trata de caixa dois de campanha, visto ser uma conduta atípica (Góes, 2020, p. 238).

Na realidade, esse ilícito seria tratado como irregularidade menor, uma infração administrativa que afasta a reprimenda penal. Ademais, a conduta de caixa dois é vista como algo corriqueiro e normal das eleições, como “todo mundo faz”, portanto, não deveria ser crime (Góes, 2020, p. 238).

No julgamento da Ação Penal 470/MG, o Supremo Tribunal Federal deixou claro que a conduta de caixa dois está tipificada no artigo 350, do Código Eleitoral, que, na realidade, corresponde ao crime de falsidade ideológica, específico para o âmbito eleitoral (Góes, 2020, p. 239). O Tribunal Superior Eleitoral⁵ também adota esse entendimento, considerando que a inserção de informação falsa, ou a omissão de informação, em prestação de contas (documento público, para efeitos legais) tipifica o crime do artigo 350, do Código Eleitoral (Brasil, 2020).

Parece uma saída um tanto quanto simplista para uma grave omissão legislativa. Receber valores fora da prestação de contas é uma conduta grave, que afeta o próprio processo democrático (Goés, 2020, p. 241).

Para esvaziar ainda mais a pretensão penal acerca de doações ilegais de campanha, o Supremo Tribunal Federal, em abril de 2019, decidiu que, quando houver concurso entre crimes comuns e crimes eleitorais, a Justiça Eleitoral será a competente para o julgamento. Por um placar apertado de seis votos a favor e cinco contra a competência da Justiça Eleitoral, o STF deu força ao artigo 78, IV, do Código de Processo Penal e artigo 35, II, do Código Eleitoral (Góes, 2020, p. 240).

Essa decisão colocou nas mãos da Justiça Eleitoral o julgamento de casos de grande complexidade e imensa demanda probatória. Isso provocou a reação do Ministério Público Federal, que publicou a Nota Técnica PGR/2^a e 5^a CCRs N^o 008/2019. A nota, entre considerações doutrinárias sobre regras de competência, expôs a precariedade da Justiça Eleitoral, para processar demandas complexas (Brasil, 2019).

Acontece que a Justiça Eleitoral sequer possui um quadro próprio de juízes, pois muitos são cedidos dos Tribunais de Justiça, e o próprio Tribunal Superior Eleitoral é composto por membros do STF e do STJ, sobrando apenas alguns ministros

⁵ Conflito de Competência n^o 060073781, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 121, Data 22/06/2020.

que se dedicam totalmente ao ofício eleitoral. Com certeza, uma solução engenhosa, para dificultar a condenação de caixa dois é remeter o julgamento desses casos a um órgão jurisdicional despreparado para essa função (Góes, 2020, p. 249).

Grandes esquemas de corrupção em campanhas, que trocam apoio eleitoral por benefícios políticos futuros, atualmente, são tratados como o ilícito “abuso de poder econômico”, uma infração grave no processo eleitoral que pode levar à cassação e inelegibilidade do candidato, mas sem reprimenda penal (Góes, 2020, p. 247). Por alguma razão, o legislador não aprovou uma lei buscando criminalizar a conduta de caixa dois eleitoral.

No campo da criminologia, existem as teorias de rotulação, ou labeling approach, que representaram um rompimento com os modelos etiológicos positivistas, redirecionando o foco do estudo da criminalidade do indivíduo ou da sociedade para o processo de criminalização (Carvalho, 2022, p. 64). Segundo Baratta (2011, p. 86), o labeling approach é focado nas reações das instâncias oficiais de controle social e seu papel na construção da criminalidade, abrangendo Judiciário, Polícia, Ministério Público e outras instituições.

Dessa forma, o desviante é aquele cujo rótulo foi aplicado com sucesso (ou seja, uma lei definiu sua conduta como criminoso, e ele passa a ser tratado como criminoso). Então, entre os criminosos haveria apenas em comum o fato de que foram assim considerados pelo establishment dominante (Carvalho, 2022, p. 65).

As teorias rotulacionistas cumpriram o grande papel de despatologização do criminoso, ampliando a compreensão da conduta delitiva através do conceito de crime, ou seja, do que a sociedade define como crime e punição. O desviante faz parte da cultura criminógena, mas não é ele quem decide as motivações do crime (Carvalho, 2022, p. 67).

Nesse sentido, Sutherland (1978, p. 4) afirma que o comportamento criminoso é aquele que é definido como tal pela lei. Não importa a imoralidade, indecência ou repreensibilidade da conduta, somente será crime se houver uma decisão política que assim a defina .

O direito criminal teria, segundo o autor (Sutherland, 1978, p. 05), quatro características: cunho político, especificidade, uniformidade e punição. Do ponto de vista político, isso significa que

o direito penal é sempre ditado pelo Estado e encarado como uma ofensa à ordem legal estabelecida, em conformidade com o Princípio da Legalidade. A especificidade decorre do fato de que as condutas ditas criminosas devem ser legalmente bem definidas; assim, diferentemente do direito civil, na esfera penal, não se aplica a lógica de que tudo que não é proibido é permitido. A lógica é oposta, ou seja, as condutas devem ser especificamente proibidas (Sutherland, 1978, p. 06).

A uniformidade é uma ideia de isonomia material, considerando que todos devem ser tratados igualmente, sem desconsiderar aspectos individuais na aplicação da pena. Logo, o direito penal deve ser igualitário e compensar as diferenças (Sutherland, 1978, p. 06). Por fim, o crime deve sempre ser punido com uma sanção de ordem penal, que imponha algum tipo de sofrimento ao indivíduo. (Sutherland, 1978, p. 07)

Então, Sutherland (1978, p. 12) resume que, quando ocorre um crime, quatro elementos convergem: o primeiro é a definição de valores a serem defendidos pela norma penal, estabelecida por um grupo que compõe uma elite política; o segundo é o isolamento desse grupo, tanto das pessoas às quais a norma efetivamente se dirige quanto no espectro da aplicação, para não colocar em risco o próprio grupo (Sutherland, 1978, p. 12).

O terceiro elemento é a declaração política de que a conduta é crime, ou seja, uma afronta à ordem estatal. O quarto elemento é a aplicação da pena pelo grupo que se considera mais poderoso ao grupo que cometeu a conduta definida como crime. Assim sendo, a conduta delitiva é um fenômeno que não decorre propriamente da pobreza e, definitivamente, não pode ser determinado por aspectos biológicos ou psicológicos do indivíduo (Sutherland, 1978, p. 12).

No caso da conduta do caixa dois eleitoral, é claramente perceptível que essa prática não é considerada crime apenas por uma posição política do Estado, visto que possui quase todas as características do ato de corrupção, como elencado por Rocha Furtado (2018, p. 47). Para o autor, a primeira característica é que o ato corruptivo sempre demanda um abuso de posição, tanto na figura ativa quanto na passiva. O agente, de alguma forma, extrapola os limites de suas liberdades e tenta abusar do exercício de um direito, o que ocorre quando o empresário fornece uma doação de campanha por meios ilícitos, com segundas intenções, e o ocupante do

cargo eletivo aceita a troca de favores, sendo evidente que há, ou haverá, por parte do candidato, um abuso de posição.

O segundo elemento do ato corruptivo é a violação de um dever previsto em alguma estrutura normativa. Assim, ao agir de forma corrupta atribui-se a indispensabilidade da contraposição de uma norma posta, seja ela decorrente de lei, não necessariamente penal, ou oriunda de alguma estrutura interna, como regimento de algum partido político ou código de ética interno empresarial (Furtado, 2018, p 48). No caso da conduta de caixa dois, o empresário busca algum benefício legal ao qual não teria direito sem o estímulo da doação.

A terceira particularidade do ato corrupto sempre envolverá um benefício “extraposicional”, ou seja, deve haver um benefício não originalmente previsto. Isso não significa um privilégio econômico ou financeiro, mas um benefício de qualquer ordem (Furtado, 2018, p. 48). No caso das doações via caixa dois de campanha, o empresário doador obviamente busca uma vantagem nas relações com o poder público, enquanto o político quer se sobressair na campanha eleitoral, para sair vitorioso.

Por fim, em quarto lugar, é próprio do ato corrupto o sigilo, ou melhor, a ausência de transparência. Isso envolve a tentativa de sempre obscurecer o ato corrupto, seja deliberadamente escondendo-o ou travestindo-o de uma forma que aparente licitude (Furtado, 2018, p. 48), o que é a essência do caixa dois.

Por derradeiro, a última característica é que o ato corruptivo deve violar um dever previsto em sistema normativo (Furtado, 2018, p. 47). Nesse ponto, portanto, que a conduta de caixa dois de campanha viola uma simples norma reguladora eleitoral, sendo um arranjo hermenêutico forçado tratar a ausência de lançamento da receita ou despesa, como um falso documental. Assim, a conduta de caixa dois eleitoral somente não é crime, porque o legislador não quis.

Portanto, a conduta de omitir, ou falsificar, movimentações financeiras durante a campanha eleitoral, somente não é crime no Brasil, por uma opção política do legislador. A conduta de caixa dois nas eleições, agora com a posição do STF de proibir doações oriundas de pessoas jurídicas, se tornou mais importante do que nunca. Para auxiliar, o Supremo Tribunal Federal, quando os órgãos acusadores tentaram cercar a conduta, buscando a punição de um crime

Conclusão

Por uma opção política do Estado, a conduta de omitir ou falsificar registros financeiros de campanhas eleitorais não é criminalizada. Atualmente, a legislação trata essa situação, embora com severidade, como um simples ilícito eleitoral.

Nesse quesito, convergem os debates da primeira seção deste artigo com a terceira seção. Tendo-se constatado que existe uma margem de corrupção tolerável, ou até necessária, pertencente à dinâmica do mercado, a conduta de caixa dois eleitoral pode ser enquadrada nessa perspectiva. Pois, de outra forma, o Poder Econômico não conseguiria capturar o Poder Político, senão pelo dinheiro.

Somado a isso, em contradição ao rigor imposto com relação às doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, o STF fragilizou a persecução penal contra crimes eleitorais. Ao declarar a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos a crimes eleitorais, o Supremo Tribunal Federal atribuiu a um tribunal que simplesmente não consegue apurar crimes complexos a função de julgar condutas como lavagem de dinheiro e evasão fiscal, se conexos com crimes previstos na legislação eleitoral.

O crime de lavagem de dinheiro, seria uma excelente forma de alcançar a conduta de caixa dois eleitoral, visto a dissimulação de origem dos ativos financeiros pelo partido ou candidato. Porém, esse julgamento está além da capacidade da Justiça Eleitoral, pensada para ser um órgão célere e objetivo, tendo como sua principal atribuição garantir a integridade do processo democrático.

Dessa forma, a ausência de criminalização da conduta de caixa dois eleitoral pode ser tratada como uma modalidade de corrupção tolerada. Inclusive, a inércia do Poder Político em dar tipificação penal a essa conduta reforça o caráter desigual e seletivo que marca o direito penal brasileiro.

Referências

AIDT, Toke S. Corruption, Institutions, and Economic Development. In. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n. 2, 2009, p. 271-291. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23607049>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Traduzido por Juarez Cirino dos Santos. 6ª ed., 3ª reimp. Rio de Janeiro: Editora Carioca de Criminologia, 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Instituiu o Código Penal. Congresso Nacional: Brasília. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Congresso Nacional: Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, publicado em 05 de outubro de 1988. Congresso Nacional: Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional: 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Congresso Nacional: 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 470, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO, DJe-074 DIVULG 19-04-2013, PUBLIC 22-04-2013, RTJ VOL-00225-01 PP-00011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22AP%20470%22&base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=3&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034, DIVULG 23-02-2016, PUBLIC 24-02-2016.

BRASIL, Ministério Público Federal. NOTA TÉCNICA PGR/2^a e 5^a CCRs Nº 008/2019. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PORTARIA TSE Nº 589 DE 20 DE JUNHO DE 2022. Altera o anexo da Portaria TSE nº 579/2022 que divulga a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) Dje do TSE de 22 de junho de 2022. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/jun/22/diarios-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-589-de-20-de-junho-de-2022-altera-o-anexo-da-portaria-tse-no-579-2022-que-divulga--dist>. Acesso em 12 mar 2023.

BRASIL. Agência do Senado Federal. Eleição este ano terá mais de 28 mil candidatos; veja os números. Fonte: Agência Senado, publicado em 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/16/eleicao-este-ano-teramais-de-28-mil-candidatos-veja-os-numeros>. Acesso em: 05 abr. 2023.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourém. ASSIS JR., Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. In. Estudos Eleitorais, v. 7, n. 2, p. 25-45, maio/ago 2012. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v7-n2.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. 1^a Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARVALHO, Salo de. Curso de criminologia crítica brasileira: dimensões epistemológicas, metodológicas e políticas. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2022.

CARVALHOSA, Modesto. O livro negro da corrupção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CLAESSENS, Stijn. FEIJEN, Erik. LAEVEN, Luc. Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. In. Finance Working Paper nº 166/2007: ECGI – European Corporate Governance Institute, 2007. Disponível em: https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/SSRN-id945196.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

COELHO, Fernanda Bono Yoshikawa. Crime de caixa 2 eleitoral : avanços e retrocessos. In. Paraná eleitoral: revista brasileira de

direito eleitoral e ciência política : vol. 7, n. 3, p. 457-472. Curitiba: TRE, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7024>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. In. Revista de informação legislativa, v. 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1011>. Acesso em: 29 jan. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. In. Boletim CEDES, caderno 5, PUC-Rio, p. 1-28, 2006. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. **MARONA**, Marjorie Corrêa. A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático. In. **BIASON**, Rita de Cássio. Temas de corrupção política. São Paulo: Balão Editorial, 2012. P. 99-136.

FURTADO, Lucas Rocha. Brasil e corrupção: análise de casos (inclusive a lava jato). Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GASPAR, Malu. A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GÓES, Silvana Batini Cesar. Corrupção e eleições: o que o direito eleitoral tem a dizer. In. Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Coord. Daniel de Resende Salgado, Ronaldo Pinheiro de Queiroz, Vladimir Aras. P. 235-266. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

GOMES, José Vitor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. In. Programa de Pós-Graduação e Ciências Sociais – UFJF, v. 5, n. 1 e 2, jan./dez., 2010. P. 21-33. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12234>. Acesso em: 29 jan. 2022.

HUTINGTON, Samuel P. Political order in changing societies. New Heave: Yale University Press, 2006.

HUTINGTON, Samuel P. 15. Modernization and corruption. In. **HEIDENHEIMER**, Arnold J. **JOHNSTON**, Michael. Political corruption: concepts and contexts. 3rd Edition. New Brunswick, New Jersey/US: Transaction Publishers, 2007. P. 253-263.

LEFF, Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. In. *American Behavioral Scientist: ABS*, 8(3), 8–14. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publi., 1964. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/000276426400800303>. Acesso em: 28 dez. 2022.

KUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In. *The American Economic Review*, Vol. 64, n. 3, jun. 1974, p. 291-303. Acesso em: 29/janeiro/2022; disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1808883>.

NYE, J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In. HEIDENHEIMER, Arnold J. JOHNSTON, Michael. *Political corruption: concepts and contexts*. 3rd Edition. New Brunswick, New Jersey/US: Transaction Publishers, 2007. P. 283-300.

LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. 2ª Ed. São Paulo: BEI Comunicação, 2018.

MOHALLEM, Michael Freitas. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In. ROJAS, Claudio Nash. FUCHS, Marie-Christine (editores). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: Manual de casos*. Berlim: Konrad-Adenauer-Stiftung e. v.: 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39615.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

RITT, Caroline Fockink. OLIVEIRA, Chaiene Meira de. A necessidade da efetiva participação popular como forma de combate a corrupção eleitoral. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, n. 83, p. 09-26, maio 2017 – mar. 2018. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/144>. Acesso em: 05 abr. 2023.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Curitiba: Juruá, 2009.

SALOMÃO, Karin. 2017, o ano em que a JBS abalou o país. In. *Revista Exame (Portal Online)*, publicado em 28 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://exame.com/negocios/2017-o-ano-em-que-a-jbs-abalou-o-pais/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

SANTOS, Kátia Paulino. AMANAJÁS, Arley Felipe. Democracia e corrupção no Brasil: a face tirana do poder político. *Estação Científica (UNIFAP)*, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 11-24, nov. 2012. ISSN 2179-1902. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/426>. Acesso em: 05 mar. 2022

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável?: comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Daniel Costa Bento Marinho da. O crime de corrupção eleitoral: aspectos gerais, principais debates e a atuação dos políticos. In. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 10. n. 1. Rio de Janeiro, jan.-jul. 2020. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-rj.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revista-judicial-em-debate/arquivos-revista-judicial-em-debate/revista-justica-eleitoral-em-debate-volume-9-numero-1-janeiro-a-julho-de-2019-1604083462988/@@download/file/Revista%20Justi%C3%A7a%20Eleitoral%20em%20Debate%20-%20Volume%2010%20-%20N%C3%BAmero%201%20-%20Janeiro%20%C3%A0%20Julho%20de%202020.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In. *Cadernos Adenauer*, Ano 6, n. 2, 2005, p. 123-159. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=80ada-830-0761-8346-58c6-2fc8deb12bb0&groupId=265553. Acesso em: 05 abr. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In. *Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

SILVA, Daniel Costa Bento Marinho da. O crime de corrupção eleitoral: aspectos gerais, principais debates e a atuação dos políticos. In. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 10. n. 1. Rio de Janeiro, jan.-jul. 2020. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-rj.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revista-judicial-em-debate/arquivos-revista-judicial-em-debate/revista-justica-eleitoral-em-debate-volume-9-numero-1-janeiro-a-julho-de-2019-1604083462988/@@download/file/Revista%20Justi%C3%A7a%20Eleitoral%20em%20Debate%20-%20Volume%2010%20-%20N%C3%BAmero%201%20-%20

Janeiro%20%20C3%A0%20Julho%20de%202020.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In. *Cadernos Adenauer*, Ano 6, n. 2, 2005, p. 123-159. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=80ada-830-0761-8346-58c6-2fc8deb12bb0&groupId=265553. Acesso em: 05 abr. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In. Leonardo Avritzer, Fatima Anastásia (orgs.): *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos – uma aproximação empírica. In. *Opinião Pública*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 148–169, 2003. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641125>. Acesso em: 5 abr. 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In *BIASON*, Rita de Cássia. *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial, 2012. P. 49-97.

SPECK, Bruno Wilhelm. **MARCIANO**, João Luiz Pereira. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In. **SATHLER**, André. **BRAGA**, Ricardo (orgs.). *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

SUTHERLAND, Edwin H. *Criminology*. 10ª Ed. Philadelphia, New York, San Jose, Toronto: J.B. Lippincott Company, 1978.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. In. *Western Economic Journal*, 5:3, Jun. 1967, p.224-232. Disponível em: <https://cameroneconomics.com/tullock%201967.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

Programa de Acessibilidade Eleitoral: Estudo Exploratório a partir dos Relatórios de Acessibilidade da Justiça Eleitoral

Márcia Inês Schaefer¹

Resumo

No presente estudo é apresentada uma análise exploratória sobre a materialização da política de acessibilidade do Conselho Nacional de Justiça no âmbito da Justiça Eleitoral. São analisados os relatórios de acessibilidade de 2012 a 2023 publicados pela Justiça Eleitoral, observando as ações desenvolvidas para a promoção de acessibilidade, conforme estabelecidas pelo Programa de Acessibilidade Eleitoral. Esse programa foi criado em 2012 com o objetivo de garantir a igualdade de acesso aos serviços da Justiça Eleitoral e conferir autonomia ao voto por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. As ações realizadas pelos tribunais eleitorais podem ser categorizadas como voltadas a garantir acessibilidade arquitetônica e urbana, comunicacional, atitudinal, tecnológica/digital e em serviços. Alguns avanços se destacam, como o registro de eleitores com deficiência no cadastro eleitoral e a consequente disponibilidade de dados sobre essa parcela do eleitorado, o aumento no número de seções com acessibilidade e o diálogo com organizações da sociedade civil que atuam com a defesa de direitos das pessoas com deficiência visando identificar as reais demandas do público-alvo do programa. Quanto aos desafios, observa-se que por vezes, prazos curtos de licitações e limites orçamentários prejudicam a realização de melhorias nos espaços físicos e de contratação de serviços, além de depender dos prédios de outras instituições para a instalação das seções eleitorais, sendo muitas vezes necessário requerer adaptações razoáveis nas instalações para o dia da votação.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral, participação política, pessoas com deficiência, Programa de Acessibilidade Eleitoral, políticas públicas...

Abstract

This study presents an exploratory analysis of the materialization of the accessibility policy

¹Doutoranda em Sociologia e Ciência Política na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais e Mestre em Sociologia Política também pela UFSC. Integra as equipes do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais e do Observatório de Estudos e Análises da Política Catarinense (UFSC), INCT participa e do Brazilian Research and studies Center da Universidade de Wurzburg (Alemanha). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/35062404065822> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3856-742x>

of the National Council of Justice within the scope of Electoral Justice. Accessibility reports from 2012 to 2023 published by the Electoral Court are analyzed, observing the actions developed to promote accessibility, as established by the Electoral Accessibility Program. This program was created in 2012 to guarantee equal access to Electoral Justice services and voting autonomy for people with disabilities or reduced mobility. The actions carried out by electoral courts can be categorized as aimed at ensuring architectural and urban, communicational, attitudinal, technological/digital, and service accessibility. Some advances stand out, such as the registration of voters with disabilities in the electoral register and the consequent availability of data on this portion of the electorate, the increase in the number of accessible sections, and dialogue with civil society organizations of persons with disabilities to identify the real demands of the program's target audience. As for the challenges, it is observed that sometimes, short bidding deadlines and budgetary limits hinder the implementation of improvements in physical spaces and contracting of services, in addition to depending on the buildings of other institutions for the installation of electoral stations, often being necessary to request reasonable adaptations for the voting day.

Keywords: Electoral Justice, political participation, persons with disabilities, Electoral Accessibility Program, public policies.

Introdução

A participação eleitoral de pessoas com deficiência no Brasil é respaldada pela Constituição Federal de 1988, no entanto, diversas barreiras dificultam ou impedem que essas pessoas possam exercer seus direitos políticos com equidade, a exemplo da falta de elevadores ou rampas de acesso aos locais de votação e os preconceitos sobre sua capacidade (Mello et. al., 2021; Picollo e Mendes, 2023). Além disso, estudos na área de ciência política sobre esta parcela do eleitorado são ainda incipientes em nosso país (Luchmann et. al., 2022), havendo, nesse campo, muitos aspectos que precisam ser analisados com maior profundidade.

Buscando contribuir com este campo, o objetivo do presente artigo é apresentar uma análise exploratória sobre as ações desenvolvidas pelos tribunais eleitorais no âmbito do Programa de Acessibilidade Eleitoral, criado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2012. ²Esse programa tem o objetivo de mitigar as desigualdades no acesso aos serviços da Justiça Eleitoral e conferir autonomia ao voto por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

² Trabalho desenvolvido com apoio financeiro concedido por meio de bolsa de doutorado do Programa Uniedu-Fumdes da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina.

Além das barreiras decorrentes das desigualdades sociais, como o menor grau de escolaridade, recursos econômicos e relações sociais (Schur e Adya, 2012), as barreiras procedimentais das instituições e as barreiras arquitetônicas são indicadas como fatores que influenciam no menor grau de participação eleitoral de pessoas com deficiência (Broderick, 2018). Nesse sentido, observar um programa criado pela instituição responsável pela governança eleitoral, com o objetivo de adequar procedimentos e espaços físicos para torná-los acessíveis às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, mostra-se muito relevante, podendo trazer alguns insights para estudos futuros.

O Programa de Acessibilidade Eleitoral foi criado em resposta às recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³, órgão responsável pela elaboração e realização de “políticas públicas do Judiciário” (Graeff, 2020). A atuação do Judiciário na criação e execução de políticas públicas é um fenômeno ainda recente no Brasil, tendo o CNJ um papel fundamental neste processo (Silva e Florêncio, 2011). Muitas vezes, para alcançar os objetivos das políticas públicas do Judiciário, outras esferas sociais e estatais são mobilizadas, como será possível notar no caso em estudo.

Diante disso, é apresentada uma breve descrição dos objetivos e principais eixos de atuação do Programa de Acessibilidade Eleitoral, para então analisar as principais ações relatadas nos documentos de acessibilidade de 2012 a 2023. As ações de acessibilidade foram classificadas em cinco tipos principais: acessibilidade atitudinal; acessibilidade dos serviços; acessibilidade comunicacional; acessibilidade tecnológica/digital; e acessibilidade urbana e arquitetônica.

Conforme será discutido no texto, houve importantes avanços para a garantia da acessibilidade eleitoral, como a disponibilização de dados estatísticos sobre eleitores com deficiência e o diálogo com organizações sociais de pessoas com deficiência sobre suas demandas e as formas mais adequadas de garantir acessibilidade ao maior número de pessoas. Contudo, algumas barreiras como os limites orçamentários e prazos de licitação curtos, prejudicam a realização de melhorias nos espaços físicos e nos serviços prestados.

Nas considerações finais do texto, as principais questões são retomadas e indicadas algumas possibilidades de estudos futuros

³ Recomendação CNJ nº 27/2009, Resolução CNJ nº 230-2016 e Resolução CNJ nº 401/2021

que aprofundem o entendimento sobre esta política pública do Judiciário.

Políticas públicas do Judiciário

O direito à participação política é considerado um direito humano fundamental tal como os direitos civis, econômicos, sociais e culturais e, enquanto tal, está garantido na Constituição Brasileira de 1988. Dias e Junqueira (2017) argumentam que o direito à participação política é importante para a transformação social, para a inclusão e emancipação das pessoas com deficiência.

No Brasil, conforme salientam Engelmann e Madeira (2015), durante a década de 1990, os direitos humanos passaram a se tornar uma “causa de Estado”. Nesse sentido, as políticas públicas tornam-se um meio crucial para a efetivação desses direitos. Em geral, as políticas públicas são implementadas pelo Poder Executivo, havendo uma vasta e profícua literatura neste campo.

Contudo, o Judiciário possui papel fundamental no âmbito das políticas públicas em nosso país, sendo acionado constantemente, com base na Constituição e na legislação infraconstitucional, pelos diversos atores da arena política para que delibere sobre políticas públicas em disputa no Legislativo ou no Executivo (Taylor, 2008).

Por outro lado, o Judiciário também atua enquanto autor de políticas públicas. Estas políticas são denominadas por Silva e Florêncio (2011, p. 126) como “políticas judiciárias” e definidas como um

Conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições. As políticas judiciárias ocorrem a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, podendo abranger, entre outros aspectos: a definição de normas; a articulação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; a fixação de metas, diretrizes e estratégias para o tratamento da litigiosidade; a implementação de soluções e filtros pré-processuais; a modernização da gestão judicial; a coleta sistemática de dados estatísticos; a avaliação permanente do desempenho judicial; a efetivação racional do acesso à justiça; e a análise e

o estudo de propostas de reformas e modificações processuais para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Em acordo com Graeff (2020, p. 137), compreendo que a noção de “políticas judiciárias” pode ser ampliada para a de “políticas públicas do Judiciário”, uma vez que muitas destas políticas “implicam relação direta com a sociedade e extrapolam a atividade jurisdicional provocada por terceiros”.

Isto fica evidente no Programa de Acessibilidade Eleitoral quanto aos locais de votação, que estão, em sua maioria, situados em prédios públicos dos municípios, dos estados ou da União, ou ainda, em prédios privados de uso público. Diante disso, para alcançar um dos objetivos do programa (acessibilidade nos locais de votação), os juízes e os cartórios eleitorais precisam dialogar com atores de outras instituições, solicitando a provisão de condições de acessibilidade tanto nas edificações quanto no entorno dos locais de votação. Da mesma forma, os mesários e pessoas do apoio logístico que atuam no dia da eleição são pessoas sem nenhum vínculo com a Justiça Eleitoral que precisam ser treinadas para atender aos eleitores com respeito e equidade.

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2005, passou a haver uma atuação significativa deste órgão na elaboração e implementação de políticas públicas do Judiciário, a exemplo das políticas de promoção de igualdade racial, de gênero e de acessibilidade e inclusão no âmbito do Judiciário.⁴

Guagliariello (2022, p. 28) esclarece que o CNJ tem como objetivo a “produção de políticas judiciárias baseadas em pesquisa[s]” produzidas pelo CNJ ou por instituições parceiras. As pesquisas judiciárias têm a finalidade de identificar e analisar problemas relacionados à função jurisdicional e, assim, servir como base para a elaboração de políticas. Elas também possibilitam monitorar, por meio de indicadores, o cumprimento do planejamento estratégico e das políticas já em andamento. No entanto, a partir da análise de 227 resoluções publicadas pelo CNJ, a autora identificou que somente 15.5% delas versa sobre temas abordados em pesquisas anteriores realizadas pelo CNJ.

⁴ O painel de Políticas Judiciárias Nacionais pode ser consultado no site do CNJ: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/politicas-judiciarias-nacionais-programaticas-painel-de-politicas-judiciarias-nacionais/>. Acesso em 19 de julho de 2024

O planejamento estratégico das instituições do Judiciário tornou-se um fator fundamental para o alcance dos objetivos das políticas. Mysczuk et. al. (2017) argumentam que as metas temporais do CNJ podem ser compreendidas como políticas públicas, possibilitando medir a eficácia do papel de accountability deste conselho, além de contribuir para a gestão estratégica do Poder Judiciário.

Kim e Silva (2020, p. 210) descrevem o processo de amadurecimento do planejamento estratégico no âmbito do CNJ e destacam que, com a Resolução CNJ nº 70/2009, este conselho passou efetivamente a “sistematizar nacionalmente os protocolos de gestão estratégica do Judiciário, na medida em que os tribunais e conselhos passaram a formular os seus planos estratégicos e a construir mecanismos para monitorar as metas nacionais e sua gestão interna”. Posteriormente, em 2013, foi criada a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, que elabora periodicamente a Estratégia Nacional do Poder Judiciário.

No caso específico da política de acessibilidade e inclusão no Judiciário, observa-se que esta vem num processo de amadurecimento. Inicialmente, foi publicada a Recomendação CNJ nº 27 de 16 de dezembro de 2009, que recomendou aos tribunais a adoção de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais, visando promover acesso amplo e irrestrito aos serviços prestados e às carreiras, bem como a conscientização de servidores quanto à importância da acessibilidade enquanto garantia para o exercício pleno dos direitos da pessoa com deficiência. Ainda, recomendou a criação de comissões de acessibilidade para o planejamento e execução de projetos que promovessem a acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência.

Em 2016 foi publicada a Resolução CNJ nº 230/2016, o que trouxe maior grau de institucionalização à política de acessibilidade e inclusão do Judiciário, ao transformar em resolução a Recomendação CNJ nº 27 de 2009. Essa resolução orientou a adequação das atividades do Judiciário e de seus serviços auxiliares às determinações da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, bem como à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Em 2021, foi publicada a Resolução CNJ nº 401/2021, que estabeleceu diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e seus serviços auxiliares,

Nos diferentes setores do Judiciário, foram sendo criadas comissões de acessibilidade e inclusão, responsáveis pela elaboração dos planos de ação, e núcleos ou seções de acessibilidade na estrutura institucional dos tribunais responsáveis pela execução destes planos. Um exemplo de atividade realizada nesses setores é a oferta de cursos de capacitação em acessibilidade e inclusão para magistrados e demais servidores (Pereira Júnior et. al., 2023).

Com foco na inclusão política eleitoral de pessoas com deficiência, analisa-se a política de acessibilidade e inclusão no Poder Judiciário Eleitoral na próxima seção do texto.

O Programa de Acessibilidade Eleitoral

O Programa de Acessibilidade Eleitoral é a expressão, no âmbito do Poder Judiciário Eleitoral, da política de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência do Conselho Nacional de Justiça.

Atendendo à Recomendação CNJ nº 27/2009, o TSE, por meio da Resolução TSE nº 23.381/2012, criou o Programa de Acessibilidade Eleitoral. Este programa visa a “implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, a fim de promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral”.

A resolução estipula os aspectos sobre os quais os órgãos do Poder Judiciário Eleitoral deverão atuar para promover acessibilidade arquitetônica, comunicacional, tecnológica e atitudinal. São nove estes aspectos:

- 1) garantia de acessibilidade nos locais de votação;
- 2) acessibilidade nas urnas eletrônicas;
- 3) treinamento de mesários para atendimento de eleitores com deficiência e mobilidade reduzida no dia da votação;
- 4) adaptações nos sites e sistemas de acompanhamento processual para acessibilidade de pessoas com deficiência visual;
- 5) realização, pelas unidades de comunicação social dos Tribunais Eleitorais de campanhas de conscientização em anos não eleitorais, abordando a importância do voto de pessoas com deficiência; e, em anos eleitorais, a realização de campanhas informativas sobre a

⁵ A resolução ainda usa o termo “portadora de deficiência”, atualmente em desuso.

importância de comunicar ao juiz eleitoral sobre as adaptações necessárias ao voto até 151 dias antes do pleito, bem como sobre os direitos de transferência para uma seção com acessibilidade e de contar com o auxílio de pessoa de sua confiança durante a votação;

6) atualização da situação de eleitores com deficiência no Cadastro Eleitoral;

7) implementação, pelas Secretarias de Gestão de Pessoas dos Tribunais Eleitorais, de ações de treinamento de pessoal sobre normas de acessibilidade e promoção desta, com conscientização sobre a importância da acessibilidade e integração social das pessoas com deficiência;

8) estabelecimento de ações e metas destinadas à acessibilidade no planejamento estratégico dos Tribunais Eleitorais;

9) instituição, nos Tribunais Eleitorais, de comissão multidisciplinar que elaborará um plano de ação contemplando as medidas previstas na resolução de criação do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, acompanhará as atividades realizadas e encaminhará ao Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de dezembro de cada ano, um relatório sobre as ações de acessibilidade promovidas.

O monitoramento das ações desenvolvidas pelos tribunais eleitorais no que tange a acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência é realizado tanto pelo TSE quanto pelo CNJ. Anualmente, os tribunais regionais eleitorais devem enviar relatório de atividades ao TSE e preencher formulários sobre os indicadores de acessibilidade na plataforma PLS-Jud⁶ do CNJ.

Curiosamente, mesmo passados doze anos desde a criação do Programa de Acessibilidade Eleitoral, poucos estudos acadêmicos analisam esta política. Lacerda (2018) analisou dados sobre eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida cadastrados no Cadastro Nacional de Eleitores e comparou-os com a taxa de comparecimento nas eleições de 2008 a 2016. A autora destaca que políticas públicas de promoção de acessibilidade eleitoral, como o Programa de Acessibilidade Eleitoral, aumentam a participação de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida no exercício do voto.

⁶ Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário.

Dois estudos focados especificamente no estado do Ceará têm demonstrado Neto (2020) observou como o Poder Judiciário Eleitoral tem atuado para superar obstáculos físicos, de comunicação e atitudinais. Melo (2021), com base em pesquisa realizada com eleitores

com deficiência da cidade de Fortaleza, observou que mais da metade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida que participaram do estudo afirmaram terem votado com a acessibilidade necessária.

Contudo, convém observar as ações desenvolvidas em todo o país. Para isso, optou-se, neste momento, por analisar os relatórios de Acessibilidade na Justiça Eleitoral publicados pelo TSE⁷. Foi possível ter acesso aos relatórios referentes aos anos de 2012, 2014, 2015, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, havendo uma lacuna referente aos anos de 2013, 2016, 2017 e 2018.

A escolha pela análise do conteúdo dos Relatórios Anuais de Acessibilidade na Justiça Eleitoral deve-se ao fato de serem documentos que permitem um panorama mais amplo do trabalho desenvolvido para promover acessibilidade tanto ao público interno do Poder Judiciário Eleitoral (quadro de pessoal efetivo, estagiários e terceirizados), quanto ao público externo (sociedade em geral, população eleitora).

No Quadro 1 as características gerais dos oito relatórios são apresentadas: ano-base, número de páginas e o foco do relatório

QUADRO 1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS RELATÓRIOS DE ACESSIBILIDADE

Ano-base	N. páginas	Foco do Relatório
2012	78	Foco nas ações dos TREs
2014	32	Foco nas ações dos TREs
2015	34	Foco nas ações dos TREs
2019	53	Foco nas ações dos TREs e TSE
2020	66	Foco nas ações dos TREs e TSE
2021	07	Foco nas ações do TSE

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acessibilidade do TSE

⁷ Relatórios de 2014 a 2023 disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>. Acesso em 21 de maio de 2024

O número de páginas dos relatórios variou bastante: o relatório de 2023 possui apenas quatro páginas, o de 2021, sete, enquanto nos demais o número de páginas variou entre 32 e 78.

O foco das ações destacadas nos relatórios foi mudando no decorrer do tempo. De 2012 a 2015, os relatórios apresentavam as atividades desenvolvidas pelos tribunais regionais que responderam a um questionário enviado pelo TSE aos TREs. Esses primeiros relatórios apresentam as ações seguindo os artigos 3 a 11 da Resolução TSE nº 23.381/2012.

Os relatórios de 2019 e 2020 destacaram as atividades desenvolvidas tanto pelos TREs quanto pelo TSE. Vale notar que em 2018, foi criada a Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CPAI) no âmbito do TSE, possivelmente influenciando a execução de atividades mais sistemáticas na esfera federal. Por fim, os relatórios mais recentes, de 2021 a 2023, têm destacado as ações desenvolvidas apenas no TSE. No entanto, vale lembrar que algumas destas atividades reverberam de diversas formas nos tribunais regionais eleitorais.

Uma das primeiras atividades realizadas pelos tribunais eleitorais foi a criação de comissões multidisciplinares ou grupos de trabalho para a realização de estudos iniciais voltados à elaboração dos planos de ação em acessibilidade. A partir destes planos de ação, foram estabelecidas metas prioritárias por cada um dos tribunais eleitorais, havendo monitoramento anual e atualização periódica (as metas estão alinhadas ao planejamento estratégico dos tribunais eleitorais para cinco anos).

As atividades desenvolvidas pelos tribunais eleitorais podem ser observadas em cinco eixos principais, quais sejam: acessibilidade atitudinal; acessibilidade urbana e arquitetônica; acessibilidade comunicacional; acessibilidade tecnológica/digital; e acessibilidade em serviços. Contudo, é imprescindível notar que algumas ações possuem múltiplas dimensões, como a disponibilização de soluções de acessibilidade nos sites da Justiça Eleitoral, que são tanto ações de acessibilidade atitudinal e tecnológica/digital quanto de acessibilidade comunicacional.

Além disso, conforme mencionado anteriormente, há as ações de promoção de acessibilidade voltadas tanto ao público interno dos tribunais quanto ao público externo. Embora todas as ações mapeadas sejam descritas no Quadro 2, e apesar da relevância das

atividades voltadas ao espaço e público interno dos tribunais, serão discutidas aquelas destinadas à promoção da acessibilidade no cadastro eleitoral e para o dia da votação.

Uma síntese das ações desenvolvidas nos cinco tipos de acessibilidade é apresentada no Quadro 2 a seguir. Na coluna da esquerda, os tipos de acessibilidade são elencados, e na coluna da direita, as atividades desenvolvidas em cada um dos eixos.

QUADRO 2. AÇÕES DE ACESSIBILIDADE DESENVOLVIDAS PELOS TRIBUNAIS ELEITORAIS

Tipo de Acessibilidade	Atividades Desenvolvidas
Acessibilidade atitudinal	<ul style="list-style-type: none"> -Cursos de capacitação, palestras, webinários e encontros sobre acessibilidade, inclusão e diversidade para os servidores da Justiça Eleitoral (JE); Reuniões e/ou audiências públicas com organizações sociais de pessoas com deficiência para mapear demandas e colher sugestões; Elaboração e publicação de cartilhas para combater o capacitismo; Campanhas de conscientização e de informação sobre os direitos das pessoas com deficiência; Coordenadores de acessibilidade nos locais de votação; Treinamento de mesários sobre atendimento de pessoas com deficiência na seção eleitoral; Atualização do Cadastro Eleitoral, gerando dados estatísticos sobre eleitorado com deficiência;
Acessibilidade Urbana e Arquitetônica	<ul style="list-style-type: none"> Capacitação sobre normas de acessibilidade para servidores das áreas de engenharia e arquitetura; Reformas, adaptações e/ou construção de prédios da JE, como os cartórios eleitorais e os tribunais, bem como a adequação do seu entorno (caçadas, estacionamentos, rampas) seguindo as normas de acessibilidade; Vistorias nos locais de votação;

Tipo de Acessibilidade	Atividades desenvolvidas
	<p>Convênios com o poder público municipal, estadual, federal e instituições privadas que cedem os espaços para a instalação das seções eleitorais, para que providenciem instalações acessíveis nos dias das eleições;</p>
Acessibilidade Comunicacional	<p>Cartilhas com orientações sobre linguagem inclusiva e linguagem simples;</p> <p>Cartilhas sobre produção de documentos online acessíveis;</p> <p>Capacitação para descrição de imagens;</p> <p>Matérias jornalísticas e publicações nas redes sociais com recursos de legendagem, descrição de imagem e audiodescrição;</p> <p>Eventos presenciais e online com interpretação em Libras e legendagem;</p> <p>Solução de acessibilidade web nos portais dos tribunais eleitorais, proporcionando acessibilidade comunicacional para pessoas com deficiência, idosos, iletrados, disléxicos e com dificuldades intelectuais, por meio da interpretação em Libras e da sintetização em voz na Língua Portuguesa falada no Brasil (solução Rybená);</p> <p>Seleção de coordenadores de acessibilidade e mesários com conhecimento em Libras;</p> <p>Central de Libras para atendimento de eleitores surdos;</p>
Tecnológica/Digital	<p>Aquisição de materiais de trabalho e de tecnologias assistivas para servidores com deficiência da JE e para o atendimento da população eleitora (softwares, leitores de tela, cadeira escaladora de escadas, computadores etc.).</p> <p>Disponibilização de urnas eletrônicas com recursos de acessibilidade, como teclas antiaderentes e números em alto relevo com o alfabeto em Braille, saída para fone de ouvido cedido pela JE, sintetização de voz e janela de interpretação em Libras.</p>

Acessibilidade em serviços	Capacitação do quadro de pessoal sobre acessibilidade e inclusão nos serviços oferecidos e para atendimento ao público; Disponibilização de recursos de acessibilidade nos sistemas internos, nos sites institucionais e nos aplicativos da JE, como a solução Rybená
-----------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acessibilidade do TSE.

Especificamente sobre as atividades desenvolvidas e que estão diretamente vinculadas ao processo eleitoral, note-se que a atualização da informação sobre deficiência no Cadastro Eleitoral foi aqui classificada como uma atividade no eixo da acessibilidade atitudinal. Essa definição decorre do entendimento de que essa ação demonstra a compreensão da deficiência enquanto uma categoria analítica, trazendo maior visibilidade ao tema e possibilitando a elaboração de estratégias de ação a partir dos dados gerados.

O diálogo com organizações sociais de pessoas com deficiência, para consultá-las sobre suas demandas e sugestões para a ampliação da acessibilidade eleitoral, demonstra abertura e interesse da Justiça Eleitoral em construir uma política de acessibilidade pensada também pelas pessoas com deficiência, evitando oferecer um “pacote pronto de acessibilidade” (Mello et. al., 2021) que pode não atender às necessidades de muitas pessoas eleitoras com deficiência.

As campanhas de conscientização e de informação sobre os direitos das pessoas com deficiência, em especial sobre a possibilidade de solicitar transferência de seção para uma seção acessível, contar com pessoa de confiança para auxiliar no momento do voto e sobre os recursos de acessibilidade da urna eletrônica, são consideradas ações de acessibilidade atitudinal, por estarem no nível de disseminação de informações que podem mudar a realidade de muitas pessoas. Além disso, a capacitação de coordenadores de acessibilidade nos locais de votação e o treinamento de mesários sobre atendimento a pessoas com deficiência na seção eleitoral são exemplos relevantes de atuação no nível educacional que podem refletir na redução do preconceito e inibir atitudes capacitistas

No eixo da acessibilidade urbana e arquitetônica, a adequação dos espaços dos cartórios eleitorais, das sedes dos tribunais, as vitórias nos locais de votação e o estabelecimento de convênios com o poder público municipal, estadual e federal, além de instituições privadas que cedem os espaços para a instalação das seções eleitorais, aparecem como atividades fundamentais para promover acessibilidade nos espaços físicos que as pessoas eleitoras acessam para buscar atendimento e para votar.

Referente à acessibilidade comunicacional, destaca-se a seleção de coordenadores de acessibilidade, agentes responsáveis por verificar, na véspera das eleições, se os locais de votação estão acessíveis e, no dia das eleições, atender às pessoas eleitoras com deficiência. A disponibilização de uma Central de Libras (a exemplo da cidade de São Paulo) possibilita atendimento aos eleitores surdos no dia das eleições. Já o treinamento para os mesários realizado pela Justiça Eleitoral, contempla um módulo sobre atendimento a pessoas com deficiência no dia da eleição.

Quanto às ações no eixo da acessibilidade tecnológica, especificamente para o dia das eleições, destaca-se a disponibilização de urnas eletrônicas com recursos de acessibilidade (teclas antiaderentes e números em alto relevo com o alfabeto em Braille, saída para fone de ouvido, sintetização de voz e janela de interpretação em Libras), as quais permitem maior autonomia às pessoas eleitoras com deficiência visual e surdas alfabetizadas em Libras.

Já o eixo da acessibilidade em serviços perpassa todos os anteriores, uma vez que se refere à capacitação e sensibilização sobre a importância da acessibilidade e inclusão, além da disponibilização de recursos de acessibilidade nos serviços oferecidos nos ambientes online e presenciais.

Nos relatórios analisados, também foram destacados alguns desafios à materialização do Programa de Acessibilidade Eleitoral, fundamentalmente em relação aos prazos curtos de licitações e limites orçamentários, que prejudicam a realização de melhorias nos espaços físicos e nos serviços prestados, como por exemplo a contratação de intérpretes de Libras e de soluções de acessibilidade web.

Uma questão refere-se aos locais de votação, que, devido à sua grande maioria não serem espaços físicos de propriedade do Poder Judiciário Eleitoral, requer que os cartórios e juízes eleitorais busquem soluções com outras instituições públicas e privadas para providenciar ao menos adaptações razoáveis. Desta forma, a política de acessibilidade eleitoral vai além de uma política centrada no Judiciário, necessitando da contribuição de diferentes setores da sociedade para a sua efetivação.

Considerações finais

O presente estudo insere-se na agenda de pesquisas sobre participação eleitoral de pessoas com deficiência e sua interseção com as políticas públicas do Judiciário, apresentando uma análise exploratória sobre a política a partir dos Relatórios de Acessibilidade na Justiça Eleitoral no período compreendido entre 2012 e 2023.

Considerando que as instituições possuem papel importante nas democracias contemporâneas para garantir a inclusão política de grupos minoritários, o Programa de Acessibilidade Eleitoral surge como uma importante política que adequa procedimentos e espaços físicos e virtuais para tornar o processo eleitoral acessível às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Foram mapeadas ações de acessibilidade em cinco eixos principais, que dialogam entre si: acessibilidade atitudinal; acessibilidade urbana e arquitetônica; acessibilidade comunicacional; acessibilidade tecnológica/digital; e acessibilidade em serviços.

Destaca-se a disponibilização de dados estatísticos sobre eleitores com deficiência como uma ação fundamental, por possibilitar aos tribunais eleitorais mapear ações prioritárias, bem como a realização de estudos científicos sobre participação eleitoral de pessoas com deficiência, a exemplo do estudo de Lacerda (2018).

Conforme abordado no decorrer do texto, especialmente em relação aos locais de votação, devido à maioria das edificações não ser de propriedade do Poder Judiciário Eleitoral, há a necessidade de diálogo e busca de soluções com as instituições que disponibilizam o espaço físico para a instalação das seções eleitorais.

Os Relatórios de Acessibilidade Eleitoral são um discurso da instituição judiciária eleitoral sobre as atividades desenvolvidas no âmbito desta política específica. Reconhecendo que o objetivo do

presente estudo foi apresentar uma análise exploratória dos relatórios, é importante enfatizar que estudos acadêmicos que analisem as ações por tipo de acessibilidade e por tribunal regional eleitoral poderiam trazer contribuições para perceber as diferenças locais na implementação da política de acessibilidade eleitoral.

Além disso, certamente estudos como o de Melo (2021), com ênfase nas experiências das pessoas eleitoras com deficiência nos processos eleitorais, são necessários para captar as percepções destas pessoas sobre esta política, trazendo um contraponto muito relevante.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 401 de 2021**. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, e regulamenta o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2021. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3987>

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 230 de 2016**. Orienta a adequação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares às determinações exaradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência por meio – entre outras medidas – da convocação em resolução a Recomendação CNJ 27, de 16/12/2009, bem como da instituição de Comissões Permanentes de Acessibilidade e Inclusão. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2016. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2301>

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 27 de 2009**. Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências, aos serviços que prestam e às respectivas carreiras, para a conscientização de servidores e jurisdicionados sobre a importância da acessibilidade enquanto garantia ao pleno exercício de direitos, bem como para que instituem comissões de acessibilidade visando ao planejamento,

elaboração e acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2009. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/873>

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 70 de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2009. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 198 de 2014**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2014. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2029>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2012**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2014**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2015. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2015**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2019**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2020**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2021**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2022**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de acessibilidade 2023**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca-gestao/gestao-da-acessibilidade-e-inclusao>

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.381/2012**. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2012/resolucao-no-23-381-de-19-de-junho-de-2012>

BRODERICK, Andrea. *Political Participation of Persons with Disabilities – Pilot Study for TYPE A REPORT*. Maastricht, Maastrich University, 2018.

DIAS J., JUNQUEIRA A.L.C. *O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência*. *Resenha Eleitoral*, 2017; 21(2): 159-80. <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/96>

ENGELMANN, F.; MADEIRA, L. M.. (2015). A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil. *Caderno CRH*, 28(75), 623–637. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300011>

GUAGLIARIELLO, M. G. *Políticas judiciárias baseadas em evidências? Os usos de pesquisas sociojurídicas empíricas pelo Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação de mestrado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. UFRGS, 2022.

GRAEFF, C. B. *Mudança institucional e governo judicial: os conflitos entre CNJ e Justiça Eleitoral (2005-2015)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, 2020.

LACERDA, M. C. C. *O exercício do voto da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida e as políticas públicas de acessibilidade no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Teresina/Brasil: Universidade Federal do Piauí, 2018. https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/view-TrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6531474

LÜCHMANN, L. H. H.; SCHAEFER, M. I.; MELLO, A. G. A participação política das pessoas com deficiência no Brasil. In: Karina Lilia Pasquariello Mariano, Lígia Helena Hahn Lüchmann e Rafael da Silva. (Org.). *Estudos sobre a participação política no Brasil*. 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022, v. 16, p. 163-196. <https://npms.paginas.ufsc.br/files/2023/04/livro-procad-2-1.pdf>

KIM, R. P.; SILVA, F. A. G.. A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. *Revista CNJ*, Brasília, v 4, n. 1, jan/jun 2020. Pp. 207-218.

MELLO, A. G. et al. A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 267-282, jul./dez. 2021. <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10842>

MELO, L. H.. **Direito ao voto da pessoa com deficiência a partir do estudo do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral do Ceará**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Lisboa/Portugal: Universidade de Lisboa, 2021. <https://search.proquest.com/openview/977d2ffbf5ab3bd2005fa341fac7376/1?p-q-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>

MYSCZUK, A. P.; BARAN, K. P.; SILVA, M. V. G. A configuração das metas temporais do Conselho Nacional de Justiça como política pública. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (abril-junio 2017). <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/02/politicas-publicas-brasil.html>

NETO, D. S.. A participação da pessoa com deficiência no sistema eleitoral do estado do Ceará. *Revista Themis*, Fortaleza, v. 18, n. 1, p.71-97, jan./jun. 2020. <https://doi.org/10.56256/themis.v18i1.751>

JÚNIOR, M. V. P., SILVEIRA, P. L., OLIVEIRA, T. I. (2023). O Poder Judiciário e a política pública de inclusão de pessoas com deficiência: análise empírica acerca da materialização da Resolução nº 401, de 16 de junho de 2021, do Conselho Nacional de Justiça. *Revista Direito das Políticas Públicas*, 4(1). <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/12896>

PICCOLO, G.M., MENDES, E.G. Direito inacessível: pessoas com deficiência e eleições no Brasil. *Lua Nova*. 2023 Sep; (120): 287–323. <https://doi.org/10.1590/0102-287323/120>

SCHUR, L., ADYA, M.. Sideline or Mainstreamed? Political Participation and Attitudes of People with Disabilities in the United States. *Social Science Quarterly*, v. 94, n. 3: 811-839, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2012.00885.x>

SILVA, J. A. da, FLORÊNCIO, P. de A. e L. (2014). Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 62(2), p. 119-136. <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i2.65>

TAYLOR, M. M.. (2007). O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, 50(2), 229–257. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>

Ubaldo do Amaral Fontoura: o Patrono da Justiça do Paraná

Rogério Carlos Born ¹

“Somente serão fecundas e duradouras as reformas, quando penetrarem em todas as consciências e conquistarem todas as vontades.”

Ubaldo do Amaral

Resumo

Ubaldo do Amaral, nascido em 1842, na Lapa, Paraná, recebeu sua educação inicial de sua mãe, influenciando sua carreira. Mudou-se para Sorocaba, onde demonstrou sua aptidão acadêmica, ingressando na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1863. Como advogado, jornalista, senador e ministro do Supremo Tribunal Federal, Ubaldo dedicou sua vida à República e à justiça. Atuou na defesa do Paraná na Questão do Contestado e ocupou cargos importantes, como prefeito do Rio de Janeiro e presidente do Banco do Brasil. A ética e o compromisso com a pátria o levaram a renunciar a cargos por questões de integridade, deixando um legado significativo. Faleceu em 1920, sendo homenageado como uma das grandes personalidades de sua época. Método: utilizou-se uma abordagem biográfica e descritiva baseada em fontes históricas sobre Ubaldo do Amaral. Hipótese: Ubaldo foi uma figura central no cenário político e jurídico brasileiro, marcada por sua integridade e dedicação. Objetivo: traçar sua trajetória e destacar as contribuições de Ubaldo nas esferas jurídica e política, além do impacto no movimento republicano e abolicionista. Conclusão: Ubaldo deixou um legado significativo, sendo reconhecido por sua ética e papel decisivo em momentos importantes da história brasileira.

Palavras-chave: Abolição da escravatura. Paraná. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Senador. Maçonaria.

Abstract

Ubaldo do Amaral, born in 1842 in Paraná, Brazil, received his early education by his mother, which influenced his career. He later moved to Sorocaba, where he demonstrated his academic aptitude, enrolling in the Law School of the University of São Paulo in 1863. As a lawyer, journalist, senator, and Supreme Court minister,

¹Doutor e mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Eleitoral; Direito Previdenciário e Direito Público; Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); Comunicação Política no Setor Público; Planejamento de Comunicação Integrada; Educomunicação; Governança e Planejamento Estratégico e Metodologia de Ensino Superior. Graduado em Direito, Ciência

Ubaldino dedicated his life to the Republic and to justice. He worked in the defense of Paraná in the *Contestado* issue and held key positions, including mayor of Rio de Janeiro and president of Banco do Brasil. His ethics and patriotism led him to renounce several positions, leaving a legacy of dedication to justice and the Republic. He passed away in 1920, and was honored as a significant figure in Brazilian history. Method: A biographical and descriptive approach was used, based on historical sources about Ubaldino do Amaral. Hypothesis: Ubaldino was a central figure in the Brazilian political and legal scene, marked by his integrity and dedication. Objective: To trace Ubaldino's trajectory and highlight his contributions in the legal and political spheres, as well as his impact on the republican and abolitionist movements. Conclusion: Ubaldino left a significant legacy, being recognized for his ethics and decisive role in important moments of Brazilian history.

Keywords: Abolition of slavery. Paraná. Supreme Court Minister. Senator. Freemasonry.

Introdução

Ubaldino do Amaral nasceu em 27 de agosto de 1842, no Passo dos Marianos, a aproximadamente duas léguas da Freguesia de Santo Antônio do Registro da Lapa, depois chamada Vila Nova do Príncipe e, atualmente, o município da Lapa, no Paraná, onde viveu até a pré-adolescência. (Vargas, 1992)

Como não existia escola na localidade e nem nas proximidades, aprendeu as primeiras letras com a mãe, Gertrudes de Almeida Pilar, que, vocacionada para o magistério, influenciou significativamente a carreira do filho. (Vargas, 1992)

Logo após a criação da Província do Paraná, em 1854, o pai, Francisco das Chagas do Amaral Fontoura, um próspero comerciante de gado, decidiu estabelecer-se em Sorocaba, São Paulo, atraído pelas oportunidades de negócios proporcionadas pelo tropeirismo e por melhores condições de instrução para os filhos. (Irmão, 1999)

Ubaldino revelou, desde cedo, apego aos compêndios, o espírito de investigação científica e a prodigiosa inteligência, logo após concluir o curso de humanidades no Colégio São João do Lajeado, em Sorocaba (Irmão, 1999).

Com o tempo, o ingresso na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 1863, tornou-se inevitável. Lá, passou a conviver

e a viver os grandes momentos da política e da literatura de uma geração inquieta com os ideais abolicionistas e republicanos, filian-do-se às correntes mais radicais (Wey, 2001).

A conjugação dos fatos de que o Paraná integrava a Quinta Comarca da Província de São Paulo na época de seu nascimento e o domicílio prolongado em Sorocaba faz com que ele seja frequentemente esquecido pelos paranaenses. Além disso, não são raras as biografias dessa celebridade tingui que confundem a cidade da Lapa, no Paraná, com o bairro da Lapa, na capital de São Paulo, atribuindo-lhe, erroneamente, a naturalidade paulista. (Vargas, 1992)

Figura 1: Quadra de Selos



Fonte: Acervo de Rogério Carlos Born²

Faleceu em 22 de janeiro de 1920, às 4h, aos 77 anos de idade, acometido por uma crise de uremia, no Rio de Janeiro, deixando a esposa, D. Rosinha, nove filhos e dezesseis netos. Foi sepultado no Cemitério São João Batista e merecendo a suspensão de uma sessão do Supremo Tribunal Federal em sua homenagem. (Vargas, 1992).

O periódico carioca “O Jornal”, noticiou a sua morte, lamentando que “da velha geração republicana, já poucos, pouquíssimos são os que existem. Ainda ontem a morte levou um desses últimos, talvez o de maior valor, o que mais ardentemente se esforçou pela República e o que menos glórias ou benefícios quis.”³

² Quadra de selos em homenagem ao centenário de nascimento de Ubaldino do Amaral. .

³ VARGAS, Túlio. Senhor Senador, Senhor Ministro: Edição comemorativa do sesquicentenário de nascimento de Ubaldino do Amaral. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1992., p. 184.

Enfim, Ubaldino do Amaral deixou um legado indelével na história brasileira, sendo lembrado como um dos últimos representantes da velha geração republicana que se dedicou fervorosamente à causa da justiça e da República.

As Carreiras Políticas e Jurídicas

Ubaldino do Amaral foi advogado, jornalista, senador pelo Paraná, prefeito (intendente) do Rio de Janeiro, então capital da República, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), presidente do Banco do Brasil e embaixador do Tribunal Internacional de Haia (STF, 2001).

Concluiu, com brilho, o curso de Direito, em 1867, despontando, principalmente, na tribuna, com uma forma humilde e desambiciosa de convencimento (Vargas, 1992).

Figura 2: Placa de Homenagem



Fonte: Acervo de Rogério Carlos Born ⁴

Pretendia advogar em Curitiba, mas o casamento com a viúva Rosa Cândida de Oliveira inviabilizou a carreira na capital paranaense, levando-o a exercer seus ofícios em Sorocaba e, mais tarde, no Rio de Janeiro. O processo mais importante de sua carreira foi a atuação como defensor do Paraná na Questão do Contestado, que tramitou no Supremo Tribunal Federal (Vargas, 1992).

O presidente da Província do Paraná, Francisco Xavier da Silva,

⁴ Placa como citação de frase Ubaldino do Amaral na sala de reuniões da Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR).

outorgou, com a ratificação por Carlos Cavalcanti e Afonso Camargo, os poderes de procurador para substituir Epitácio Pessoa (Vargas, 1992).

Nesse caso, sem cobrar honorários, buscou todas as formas de evitar o conflito no Contestado, tentando uma solução por via arbitral. Caso obtivesse sucesso, segundo David Carneiro, “o País teria evitado a sangrenta e dispendiosa campanha do Contestado que o privou de inúmeros filhos ilustres.”⁵

Também foi embaixador na Corte Internacional de Haia, nos Países Baixos, entre 1913 a 1919, a posição mais elevada que um paranaense já ocupou na diplomacia. No âmbito internacional, ainda integrou as comissões arbitrais nas Questões da Bolívia (Acre) e do Peru. (Lago, 2001)

Foi senador pelo Paraná por duas vezes, renunciando ao primeiro mandato por discordar da política imposta pelo partido, além de considerar avessa à sua confiança e lealdade com os eleitores. Renunciou ao segundo mandato para assumir o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal (Leão, 1994).

Otto Wey Neto traz um dos discursos de Ubaldino nas campanhas políticas:

Meus caros eleitores: o candidato tem o dever de apresentar-se aos seus concidadãos, falando-lhes em público, e não procurando-os particularmente, não os importunando com pedidos, nem suplicando benevolência. O que lhe cumpre não é indagar onde o eleitor tem o coração, mas sim onde tem a cabeça. Está nos meus hábitos caminhar pela linha reta, ainda que na vida e, principalmente, na política, não seja a linha reta o caminho mais curto. Pela curva se chega mais depressa. [...]

O lugar do representante do povo não é uma posição de comodidade e vantagens pessoais que deva ser solicitado como emprego ou meio de vida. Não meus senhores. Nas cadeiras parlamentares só se devem assentar os que têm bem clara a noção do dever, os que têm abnegação para não irem ali fazer comércio de votos.⁶

⁵ VARGAS, Túlio. Senhor Senador, Senhor Ministro: Edição comemorativa do sesquicentenário de nascimento de Ubaldino do Amaral. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1992, prefácio, p 10

⁶ Wey, Netto Otto. Um homem chamado Ubaldino Sorocaba Fundação Ubaldino do Amaral, 2001, p35,36

Nomeado prefeito ou intendente do Distrito Federal – então o Rio de Janeiro – saneou as finanças públicas da capital do Brasil, realizando o mesmo trabalho como presidente do Banco do Brasil. Foi indicado ainda para governar o Paraná pelo Marechal Floriano Peixoto, mas recusou o cargo por discordar da imposição de nomes para a composição da cúpula de governo (Vargas, 1992).

Figura 3: Busto de Ubaldino do Amaral



Fonte: Acervo de Rogério Carlos Born ⁷

Em 5 de dezembro de 1894, foi nomeado pelo Presidente Prudente de Moraes como ministro do Supremo Tribunal Federal, sendo o único paranaense “nato”⁸ a ocupar esse cargo. Renunciou porque os subsídios simbólicos da época eram insuficientes para sustentar sua numerosa família, com onze filhos, passando a atuar na como advogado (Lago, 2001).

Uma verdadeira demonstração de que Ubaldino proclamava, no plano individual, a prevalência do espírito sobre a matéria é narrada por Túlio Vargas:

Os vencimentos de Ministro do Supremo Tribunal eram, em 1895, de 18 contos anuais: como Senador e advogado, ganharia três ou quatro vezes mais. Por certo não era Ubaldino uma criatura a que movessem questões de dinheiro.

⁷Busto de Ubaldino do Amaral Exposto no saguão do Supremo Tribunal Federal, em Brasília .

⁸Embora tenha nascido em Rondinha, Rio Grande do Sul, pode-se considerar que o ministro Luiz Edson Fachin é um cidadão paranaense, uma vez que se radicou com a família em Toledo, Paraná, ao dois anos e mudou-se para Curitiba para os estudos com dezessete anos de idade. Fachin foi advogado, procurador do estado do Paraná e professor titular de direito civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Pelo contrário, era um desprendido, nesse terreno. Conta-se mesmo que, ainda no tempo do Império, tirara ele um prêmio de 100 contos na Loteria, e disso resultou que, tantas foram, de amigos e correligionários, as solicitações que o bafejo da sorte justificava que, ao fim de três meses, já havia dado de empréstimo cento e vinte contos... Mas era um homem razoável e previdente.¹⁰

Nessa linha, demonstrando o extremo amor que nutria a família – outro primado maçônico - renunciou à carreira de Ministro do Supremo Tribunal Federal - deixando para trás todo o status e o poder que o cargo proporcionava, para prover o sustento e dedicar-se totalmente à família.

Figura 4: Família de Ubaldino do Amaral



Fonte: Acervo de Rogério Carlos Born⁹

Como narra Túlio Vargas, “se bem que o largo exercício honesto da profissão lhe houvesse proporcionado satisfatórios resultados, na modéstia de suas contas, não se podia considerar um homem de fortuna, e sua família era numerosa, onze filhos. Reduzidos os proventos profissionais, sua vida ia entrar em regime deficitário” (Vargas, 1992).

Ubaldino então voltou ao exercício da advocacia, sua verdadeira vocação e paixão, no dia 4 de maio de 1896, associando-se a Sancho de Barros Pimentel, Carlos de Carvalho e Rodrigo Otávio, que formavam uma plêiade de juriconsultos mais respeitáveis do Rio de Janeiro (Vargas, 1992).

⁹ Ubaldino, a esposa, D.Rosinha, e os filhos Nuno, Isaura, Glória e Francisco

¹⁰ VARGAS, Túlio. Senhor Senador, Senhor Ministro: Edição comemorativa do sesquicentenário de nascimento de Ubaldino do Amaral. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1992, p 122.

A maçonaria e a campanha abolicionista e republicana

O interesse pela Maçonaria ganhou corpo quando era acadêmico de Direito no Largo de São Francisco, e ele supostamente teria participado da sociedade secreta denominada Burschens Chaft, que ficou conhecida pelos estudantes como a “Bucha”¹¹

Não se sabe ao certo, mas é provável que Ubaldino do Amaral tenha sido iniciado na Loja Constância, tradicional em Sorocaba, fundada em 8 de abril de 1847, e tenha permanecido até 2 de agosto de 1869, onde teve o seu cadastro, sob o número 162, riscado de seu Quadro “... por pertencer a Loja Perseverança”. (Irmão, 1999).

Com a presença de 24 irmãos da Loja Constância, reunidos numa residência na Rua da Penha, em 19 de julho de 1869, Ubaldino do Amaral, juntamente com o doutor José Leite Penteado, lideraram a fundação de uma nova Loja. A iniciativa foi inspirada numa visita à Loja América, em São Paulo, onde ouviram uma pregação inflamada do então estudante Ruy Barbosa, defendendo a libertação dos escravos e o trabalho pelos ideais republicanos (Irmão, 1999).

Fomentados a estender essas causas à Sorocaba, o ambiente conservador da Loja Constância não favorecia tais iniciativas, razão pela qual, em 31 de julho de 1869, fundaram a Loja Perseverança III, da qual Ubaldino do Amaral redigiu todas as atas até 28 de dezembro de 1869. Juntamente com os irmãos da Loja Perseverança III,

Figura 5: Pena Dourada



Fonte: Acervo de Rogério Carlos Born¹²

¹¹ Blog Direito & Curiosidades. Burschenschaft, A Misteriosa Sociedade Secreta da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Disponível em <http://advdurand.blogspot.com/2010/07/burschenschaft.html>. Acesso em 11 nov. 2011. Disponível em . Burschenschaft, do alemão bursch, que significa camarada e schaft, confraria. Ela surgiu no final do século XVIII para designar a totalidade dos alunos de uma universidade. A partir de 1815 passou a ser empregada de modo mais restrito, para caracterizar as sociedades de estudantes que, na época, se organizavam com uma triplíce finalidade: política, com o objetivo de promover a unidade da Alemanha, então fracionada em ducados e principados; filantrópica, para ajudar os jovens pobres a custear seus estudos; e duelística de nome Julius Gottfried Ludwig Frank, ou simplesmente Júlio Frank, nascido em Gotha, capital do ducado de Saxe-Coburgo-Gotha, em 1808. (...) Por decisão dos alunos da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, e com o apoio dos professores, ele foi então sepultado no pátio da Faculdade, onde ainda pode ser visto seu túmulo imponente (tombado pelo Patrimônio Histórico), com inscrições em latim e símbolos como um obelisco e quatro mochos. Ao contrário da existência curta de seu fundador, a “Bucha” – como passou a ser chamada a Burschenschaft brasileira – teve vida longa e influência duradoura na sociedade: abolicionista e republicana dure suas congêneres alemãs, sempre foi uma sociedade absolutamente secreta, submergindo na mais rigorosa clandestinidade após a Revolução de 1930

¹² É interessante ressaltar que a Lei Áurea foi assinada em três vias, com três penas douradas, sendo que uma foi mantida como herança aos herdeiros imperiais de Petrópolis e depois vendida por R\$ 500.000,00 ao Museu Imperial de Petrópolis e as outras duas penas se encontram em poder do Museu da Maçonaria, na sede do Grande Oriente do Brasil.

teve grande participação na abolição da escravatura, alinhando-se às iniciativas do Grande Oriente do Brasil. Otto Wey Neto ilustra que Ubaldino do Amaral propõe à Perseverança III, em 27 de novembro de 1869, que a escola de alfabetização mantida pela

Loja matriculasse os escravos e seus descendentes que desejassem aprender a ler e a escrever, o que foi aprovado por unanimidade. Frisa que “esse acontecimento, 19 anos antes da abolição, colocou aquela escola como a primeira em todo país a adotar essa medida altamente democrática, condenando preconceitos raciais.”¹⁴

No Rio de Janeiro, no Grande Oriente Unido de Saldanha Marinho, tornou-se Grande Orador em 11 de abril de 1877, já ostentando o 30.º grau filosófico. Ainda integrou o quadro da Loja Comércio do Grande Oriente Unido, que posteriormente foi incorporada ao Grande Oriente do Brasil, fundindo-se com a Loja Duplicata (Irmão, 1999).

Na Grande Loja Central do Grande Oriente do Brasil (GOB), em 1886, foi empossado na como representante da Loja América de São Paulo conforme documentado pelo Museu Maçônico Paranaense:

[...] sendo curioso que em 07/1888, a Loja Comércio comunicou a Grande Loja Central em Sessão de 14-07-1888, que tinha eliminado o Irmão Ubaldino, Grau 30 do seu Quadro juntamente com outros quatro obreiros, o que causa espécie, já que Ubaldino era irmão remido da Oficina (Liv. Ata pág. 167). Em 1876/77, pronunciou duas famosas Conferências no Grande Oriente Unido, sob o título “CLERICALISMO...” que o GOB em 1910 reeditou, com sua autorização, (Ref.BR-1910, 334) dizendo:¹⁵
“terem sido realizadas as conferências no Grande Oriente do Brasil.

Deixou os seguintes opúsculos de grande valor: discurso no Grande Oriente do Brasil (1876), segunda conferência do Grande Oriente (1877); Saldanha Marinho, perfil biográfico; discurso proferido no Congresso Nacional, sobre a Constituição da República; discurso no Senado, em 27 de maio de 1891; e colaborou em diversos jornais.¹⁶

¹³A Abolição da Escravatura. Loja Maçônica Obreiros do Irajá. Disponível em <<http://www.obreirosdeiraja.com.br/13-de-maio>>. Acesso em 02 jan. 2012.

¹⁴WEY, Netto Otto. Um homem chamado Ubaldino. Sorocaba. Fundação Ubaldino do Amaral, 2001, p.31.

¹⁵Ubaldino do Amaral Fontoura – Cadeira 49. Academia Paranaense de Letras Maçônicas. Disponível em www.museumaconicoparanaense.com/MMPRAiz/AcademiaPML/Patro-49.htm. Acesso em 7 nov. 2011. SCHRAMM, Renato Mauro. Biografia de Maçons Brasileiros. Florianópolis: Papa-Livros, 1999, p 272 a 274.

¹⁶LEÃO, Ermelino. Dicionário Histórico e Geográfico do Paraná. Curitiba: Instituto Histórico e Geográfico do Paraná, 1994, p. 2.421.

Em Sorocaba, em sua homenagem, a Loja Perseverança III, em 31 de julho de 1964, criou a Fundação Ubaldino do Amaral, uma instituição sem fins lucrativos, dedicada à prática da filantropia em várias frentes, especialmente na área educacional.¹⁷

A Fundação é proprietária do Jornal e Rádio Cruzeiro do Sul desde 1963, quando o então proprietário da Editora Cruzeiro do Sul S/A, obreiro da Loja Perseverança III, manifestou a intenção de vender o diário matutino fundado em 1903. A aquisição foi avaliada por 21 irmãos (A história da Fundação, 2012).

A entidade também se dedica à promoção da filantropia pelo Colégio Politécnico de Sorocaba, que conta atualmente com cerca de mil alunos em suas duas unidades (A história da Fundação, 2012).

Assim, o interesse de Ubaldino do Amaral pela Maçonaria se intensificou durante sua época como acadêmico de Direito em São Paulo, levando à fundação da Loja Perseverança III em 1869, que se destacou na luta pela abolição da escravatura e na promoção de ideais republicanos (A história da Fundação, 2012)

Considerações Finais

O aperfeiçoamento de Ubaldino do Amaral abrangiu o conhecimento nas três esferas de poder: como prefeito ou intendente do Rio de Janeiro (Poder Executivo), senador (Poder Legislativo) e ministro do Supremo de Tribunal Federal (Poder Judiciário). Ele não se acomodava com o conhecimento adquirido, sempre buscando novos horizontes.

É importante lembrar ainda a atuação de Ubaldino como jornalista, com ácidos artigos e crônicas em que defendia a abolição da escravatura e a Proclamação da República, além de enfrentar polêmicos temas políticos.

Na veia jornalística, Otto Wey Neto ilustra que:

Depois de um curso dos mais trabalhosos, pois consagrou muitas de suas horas de estudo e à administração, lecionando para pagar os estudos, ainda achava tempo para dar conta das lições e sabatinas, frequentar clubes acadêmicos, estudar literatura, traduzir dramas franceses, italianos e

¹⁷ A História da Fundação. Fundação Ubaldino do Amaral. Sorocaba. Disponível em <http://www.fua.org.br/v2/historia.php>. Acesso em 02 jan. 2012.

espanhóis. Ainda, restavam-lhe horas para escrever no “Correio Paulistano”, no jornal “Ipiranga” e participar das campanhas abolicionistas com Luiz Gama, Américo de Campos e outros.¹⁸

Nas palavras de David Carneiro, “conhecia dele os postos, o nascimento e a morte, as posições ocupadas, os Ministérios que recusou, alguns ditos espirituosos, algumas frases profundas.”¹⁹

No entanto, foi no devotamento à pátria e na obediência à lei que Ubaldino demonstrou o seu maior compromisso, tornando-se um ser humano que procurava cada vez mais abrir o seu compasso sobreposto ao seu esquadro.

O desapego no exercício dos cargos foi amplamente demonstrado nas inúmeras ocasiões em que renunciou para preservar questões éticas e não participar de ilicitudes praticadas por correigionários, bem como pelo seu inenarrável esforço para evitar o derramamento de sangue resultante da Guerra do Contestado.

Túlio Vargas descreve Ubaldino como livre pensador, filósofo, jurista e católico romano.²⁰ Aluizio de Almeida, do Centro Sorocabano de Letras, comenta que “lendo atentamente certos artigos e frases de Ubaldino, parece-nos que ele era crente em Deus, mas esse vago deísmo que foi o último vestígio de religião em muitos republicanos históricos, embora continuassem católicos.”²¹

Num discurso de Ubaldino, com grande repercussão no Grande Oriente do Brasil sobre a crise entre a monarquia e o Vaticano proferido em 1876, defendia o pluralismo religioso, ao descrever “a igreja livre no Estado livre, ou, como ampliam outros, as igrejas livres no Estado livre” e questionava a separação entre a Igreja e o Estado, alertando que “separar simplesmente a Igreja do Estado, proclamar livres e independentes as igrejas, é criar soberanias simultâneas.”²²

Assim, Ubaldino do Amaral se destacou pela vasta atuação nas três esferas do Poder, pela postura ética e pelo compromisso com a Pátria e a lei. Como pensador, jurista e jornalista, sempre buscou o aperfeiçoamento e enfrentou questões políticas e sociais

¹⁸WEY, Netto Otto. Um homem chamado Ubaldino. Sorocaba. Fundação Ubaldino do Amaral, 2001, p. 24

¹⁹Prefácio do livro Senhor Senador, Senhor Ministro, op.cit., p.10.

²⁰In Senhor Senador, Senhor Ministro, op.cit., nota de fim de capítulo nº 20, p. 47.

²¹In Senhor Senador, Senhor Ministro, op.cit., nota de fim de capítulo nº 20, p. 63

²²In Senhor Senador, Senhor Ministro, op.cit., pp. 48-49.

com firmeza, defendendo a abolição da escravatura, a Proclamação da

República e o pluralismo religioso. Sua trajetória demonstra um homem íntegro, que não hesitou em renunciar a cargos quando necessário para manter sua ética, deixando um legado de dedicação ao bem comum e à Justiça.

Referências bibliográficas

A Abolição da Escravatura. Loja Maçônica Obreiros do Irajá. Disponível em <<http://www.obreirosdeiraja.com.br/13-de-maio>>. Acesso em 02 jan. 2012.

A História da Fundação. Fundação Ubaldino do Amaral. Sorocaba. Disponível em <http://www.fua.org.br/v2/historia.php>. Acesso em 02 jan. 2012.

Burschenschaft, A Misteriosa Sociedade Secreta da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Direito & Curiosidades. Disponível em <http://advdurand.blogspot.com/2010/07/burschenschaft.html>.

IRMÃO, José Aleixo. A Perseverança III e Sorocaba. Sorocaba: Fundação Ubaldino do Amaral, 1999.

LAGO, Laurenio. Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal: dados biográficos 1828-2001. 3.^a ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. p. 214-215.

LEÃO, Ermelino. Dicionário Histórico e Geográfico do Paraná. Curitiba: Instituto Histórico e Geográfico do Paraná, 1994.

SCHRAMM, Renato Mauro. Biografia de Maçons Brasileiros. Florianópolis: Papa-Livros, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo Tribunal de Justiça – Império: Ubaldino do Amaral. Página oficial do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/ver-Ministro.asp?periodo=STF&id=172>. Acesso em 30 out. 2024.

VARGAS, Túlio. Senhor Senador, Senhor Ministro: Edição comemorativa do sesquicentenário de nascimento de Ubaldino do Amaral. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1992.

WEY, Netto Otto. Um homem chamado Ubaldino. Sorocaba: Fundação Ubaldino do Amaral, 2001.

A Criação do Pré-Registro de Candidatura Com Técnicas Estruturais

Júnior César Borges ¹

Rafael Pereira De Menezes ²

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar como a criação da fase do pré-registro de candidatura, utilizando as técnicas do processo estrutural, contribuirá para que a Justiça Eleitoral possa julgar de forma definitiva, quase todos os candidatos antes das eleições, sanando o estado de desconformidade existente, atualmente, no processo eleitoral. Os benefícios advindos da imp serão inúmeros, atingindo todos os atores que participam deste período, em especial, na garantia de que serão respeitados os princípios da razoável duração do processo, da soberania popular, da representatividade e da legitimidade das eleições.

Palavras-chaves: Pré-registro de candidatura. Processo Eleitoral. Princípios Constitucionais. Processo estrutural. Eleições.

Abstract

The present work aims to demonstrate how the creation of the candidacy pre-registration phase, using structural process techniques, will contribute to the Electoral court being able to definitively judge almost all candidates before the elections, remedying the existing state of non compliance currently in the electoral process. The benefits arising from the implementation of this institute will be countless, reaching all actors participating in this period, in particular the guarantee that the principles of reasonable duration of the process, popular sovereignty, representativeness and legitimacy of the elections will be respected.

Keywords: Candidacy pre-registration. Electoral process. Constitutional principles.

¹ Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E Aluno especial do programa de Mestrado Profissional em Direito na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

² Doutor e Mestre em filosofia pela PUC/PR. Bacharel em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/ SP. Professor titular de direito constitucional, ética e filosofia no Centro Universitário Campos de Andrade e na Faculdade Unise.

Structural process. Elections.

Introdução

Atualmente, qualquer cidadão que pretenda se lançar candidato a um cargo público deverá atender a uma série de regras e requisitos, devendo, inicialmente, filiar-se a um partido político, já que, no Brasil, não existe a figura da candidatura avulsa.

Posteriormente, em conjunto com o partido escolhido, será verificado se o candidato está apto a concorrer à vaga pleiteada, ou seja, se preenche as condições de elegibilidade, registrabilidade, e se inexistem causas de inelegibilidade presentes que impeçam a sua candidatura.

Na sequência, a agremiação partidária deverá oficializar o nome do candidato em convenção partidária e, após a devida autorização, o órgão partidário encaminhará toda a documentação para a Justiça Eleitoral por meio do processo de registro de candidatura. Este órgão realizará a análise e, se for o caso, o requerimento de diligências para, ao final, proceder ao julgamento, deferindo a pretensão.

A partir desse momento, seu nome passa a ser inserido na urna eletrônica, a fim de que o eleitorado tenha a faculdade de elegê-lo em detrimento dos demais candidatos, e, caso reúna a maioria dos votos, seja declarado eleito e apto para assumir o cargo pleiteado.

Este é o percurso normal do processo, sem sobressaltos. Ocorre que, do início até o final, muitas situações podem acontecer, dificultando ou até mesmo impedindo que o pretendo candidato possa lograr êxito na participação no processo eleitoral.

Conforme exposto anteriormente, para participar da marcha eleitoral é necessário cumprir uma série de regras, elencadas em sua grande maioria na Constituição Federal de 1988, e as demais em legislação infraconstitucional e Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, as quais devem, por conta do princípio da anualidade, estar publicadas até um ano antes das eleições.

As “regras do jogo” são postas de maneira cristalina e disponibilizadas com significativa antecedência, então é necessário que aquele que tem o interesse de se candidatar tome nota de todas elas e verifique se está apto a cumpri-las, sob pena de ser surpreendido no meio do caminho e não conseguir chegar até o final.

Para isso, é fundamental que os partidos políticos prestem todo o suporte necessário aos pré-candidatos, já que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade. Assim, ao serem informados do interesse do cidadão de participar de uma disputa eleitoral, devem auxiliá-lo na verificação de todos os requisitos exigidos para sua candidatura, tais como: ausência de pendências com a Justiça Eleitoral, domicílio na circunscrição em que pretende concorrer pelo prazo exigido pela legislação eleitoral, idade mínima para se candidatar ao cargo eletivo almejado, alfabetização, entre outros.

Os requisitos são simples e podem ser facilmente aferidos antes do envio da documentação à Justiça Eleitoral por intermédio do processo de registro de candidatura, porém, a prática profissional mostra que uma parcela razoável destes processos não é instruída com a documentação necessária, ocasionando uma série de problemas que poderiam ser facilmente evitados.

Esta falta de cautela por parte dos interessados ocasiona um número excessivo de recursos eleitorais, congestionando os tribunais de cúpula, que já tem em seus gabinetes inúmeras outras ações eleitorais para solucionar.

O excesso de recursos impede, muitas vezes, que os tribunais eleitorais concentrem seus esforços nos processos mais complexos, como análise de questões de inelegibilidades teses não pacificadas pela jurisprudência nacional e que demandam uma análise mais minuciosa.

Para amenizar todos estes problemas, ao longo das próximas linhas, pretende-se sugerir algumas mudanças na sistemática atual do processo eleitoral, especialmente no modo da apresentação do registro de candidatura.

Primeiramente, será exposto como a mudança legislativa ocorrida no ano de 2015, que alterou a data para que os partidos políticos apresentem o pedido de registro de candidatura, impactou essa questão e como a criação da figura do pré-registro de candidatura poderá contribuir, definitivamente, para que todos os postulantes possam pleitear sua candidatura de maneira muito mais segurança, beneficiando todos os atores envolvidos.

Por fim, busca-se analisar como a utilização do processo estrutural contribuirá para que tais ideias saiam do papel e sejam inseridas na legislação eleitoral, trazendo para esta discussão os

partidos políticos, os candidatos, a Justiça Eleitoral, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público Eleitoral, os congressistas, entre outros.

Para entender como se desenvolve o processo eleitoral dentro das regras atuais, observando o princípio da lisura das eleições, serão inicialmente, elencados os requisitos para se adquirir a elegibilidade, bem como as regras de registrabilidade e não incidência em questões de inelegibilidade, todos necessários para concorrer às eleições. Em seguida, será analisado o transcurso do panorama eleitoral na prática.

Requisitos Legais de Elegibilidade

Para se adquirir a elegibilidade passiva, ou seja, a capacidade de ser votado, o cidadão deve preencher as condições de elegibilidade, de registrabilidade, e, por fim, não possuir nenhuma causa de inelegibilidade que o impossibilite de se candidatar.

Condições De Elegibilidade

As condições de elegibilidade são: 1) Nacionalidade brasileira, conforme o Artigo 14, §3º, I, da Constituição Federal; 2) Pleno gozo dos direitos políticos, conforme Artigo 14, §3º, II, da Constituição Federal; 3) Alistamento Eleitoral, conforme Artigo 14, §3º, III, da Constituição Federal; 4) Domicílio eleitoral na circunscrição, conforme Artigo 14, §3º, IV, da Constituição Federal; 5) Filiação partidária, conforme Artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal; 6) Idade Mínima, conforme Artigo 14, §3º, VI, da Constituição Federal (Brasil, 1988).³

Acerca do segundo requisito, o indivíduo não poderá estar com seus direitos suspensos ou perdidos. Ou seja, não poderá ter condenação criminal transitada em julgado, perder seus direitos políticos por cancelamento de naturalização, por sentença transitada em julgado ou por recusa de cumprir obrigação a todos imposta.

³ Citação em conformidade com as normas da ABNT 10520-2023.

Além disso, não poderá ter sido condenado à perda de direitos políticos por improbidade administrativa.

Não Incidência Em Causas De Inelegibilidade

Após o preenchimento das condições de elegibilidade, o cidadão não poderá possuir nenhuma condição de inelegibilidade. O objetivo deste trabalho não é explicar o instituto, mas apenas mencioná-lo, assim como foi feito com as condições de elegibilidade, apontando as hipóteses nas quais se encontram distribuídas pelos textos normativos.

Inelegibilidades Previstas Na Constituição Federal

São inelegíveis os: 1) Inalistáveis, conforme Artigo 14, §4º, II, da Constituição Federal, podendo-se citar os analfabetos, os menores de dezesseis e os conscritos enquanto durar o serviço militar obrigatório; 2) Por laços sanguíneos, conforme Artigo 14, §7º, II, da Constituição Federal; 3) Reeleição, conforme Artigo 14, §3º, II, da Constituição Federal; 4) Inabilitação para o exercício da função pública, conforme Artigo 85 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Inelegibilidades Absoluta Infraconstitucionais

Esta espécie de inelegibilidade atingirá todos os cargos eletivos em disputa enquanto durarem seus efeitos, os quais estão dispostos no artigo 1º, da Lei Complementar nº 64/90.

Inelegibilidades relativas infraconstitucionais

Por seu turno, as inelegibilidades relativas não atingem todos os cargos, e a forma de afastar sua incidência é pelo instituto da desincompatibilização, que consiste no afastamento, por período determinado, do cargo ocupado. Por exemplo, de acordo com o artigo 1º, II, a, 12, da LC 64/90, o Secretário de Estado que desejar concorrer ao cargo de Presidente ou Vice-Presidente deverá afastar-se definitivamente do cargo seis meses antes da realização das eleições.

Condições de Registrabilidade

No momento do registro de candidatura, deverão ser juntados os seguintes documentos indispensáveis para o deferimento da candidatura:

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (Brasil, 1997)

Ademais, conforme Resolução nº 23.609, de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral, duas outras exigências são requeridas: a prova de alfabetização, conforme o Artigo 27, IV, e a prova de desincompatibilização, conforme Artigo 27, V.

Panorama Atual de Como Ocorre Na Prática Os Procedimentos Para Escolha, Registro e Decisão de Candidaturas

Com o intuito de esclarecer a presente sistemática de maneira breve, será descrito o passo a passo do caminho que o postulante ao cargo público deve percorrer, desde sua pré-candidatura até ter seu nome inserido na urna eletrônica, a fim de que os cidadãos de determinada circunscrição possam, se assim desejarem, votar nele.

Não basta a simples aspiração de se tornar uma figura pública é necessário habilitar-se em uma série de processos, conduzidos inicialmente pelos partidos políticos e, em sequência, pela Justiça Eleitoral, responsável pela conferência e julgamento das condições de elegibilidade.

Inicialmente, o cidadão com alistamento eleitoral regular deverá buscar sua filiação partidária junto a uma agremiação com estatuto devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

Com o nome de todos os pré-candidatos devidamente filiados, o órgão partidário então realizará sua convenção, que, pelas regras atuais, deverá ser realizada entre os dias 20 de julho e 05 de agosto do ano eleitoral.

Mediante suas orientações internas, os órgãos partidários deverão escolher os candidatos que irão efetivamente ser registrados, bem como o nome e número pelos quais irão concorrer, entre outras deliberações. A ata deverá ser encaminhada à Justiça Eleitoral, que procederá à conferência dos dados para analisar se aquele que está postulando seu registro de candidatura teve o nome devidamente escolhido em convenção pelo partido.

O próximo passo será a execução, pelo representantes da coligação, federação ou do partido que concorre isoladamente, ou seus delegados, do envio do registro do partido político, por meio de sistema próprio denominado CANDEX, via Demonstrativo de Atos Partidários, e dos candidatos, por intermédio do Registro de Candidatura Coletivo ou Registro de Candidatura Individual. Esse registro será recepcionado então pelo sistema oficial Candidaturas da Justiça Eleitoral. A plataforma está interligada com o Processo Judicial Eletrônico (PJE), que atuará, de maneira individualizada, os processos na classe Registro de Candidatura, para que seja feita a análise pela justiça especializada, a qual verificará se os processos

Destaca-se que o pedido de registro de candidatura pode ser enviado à Justiça Eleitoral entre os dias 05 e 15 de agosto, até às 19 horas, do mesmo mês, no ano que se realizarem as eleições. A grande maioria dos partidos políticos costuma fazer esse pedido nos últimos dias, ou até mesmo nos últimos minutos, seja por estratégias políticas, revelando os nomes nos últimos instantes, ou por falta de habilidade no manuseio das plataformas eletrônicas utilizadas.

Esta tática, no entanto, parece não ser a melhor, podendo até se tornar um inconveniente para os candidatos, visto que só poderão efetivamente iniciar suas campanhas após a emissão do CNPJ de candidato. Essa numeração de pessoa jurídica deve estar presente em todo o seu material de divulgação e só será emitido após a apresentação do registro de candidatura.

Com o elevado número de requerimentos na reta final, ocorrem congestionamentos nos sistemas de geração de CNPJ, sendo que estes, muitas vezes, são emitidos com setenta e duas horas, ou mais, após a solicitação do registro, atrasando o início da propaganda eleitoral.

Realizado o pedido do registro de candidatura, a Justiça Eleitoral, nas instâncias ordinárias, terá até vinte dias antes do pleito para julgar todos os pedidos desta natureza.

Como se pode perceber, são muitos processos que devem ser julgados num curtíssimo espaço de tempo.

Na prática, é bastante improvável que todas as candidaturas sejam julgadas de forma definitiva, mesmo em municípios com poucos candidatos, pois, infelizmente, os processos de registro não vêm munidos de toda a documentação exigida pela legislação eleitoral, bem como pelas irregularidades suscitadas por legitimados em ações próprias, como na Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, que tem um rito próprio e alongado. Isso resulta no fato de que muitos terão seus nomes inseridos na urna eletrônica sub judice, ou seja, em situações como registro indeferido com recurso ou deferido com recurso, o que se torna um grande problema para a credibilidade da Justiça Eleitoral.

Ademais, é importante pontuar que as atuais regras, especialmente os prazos do período eleitoral, foram estabelecidos pela minirreforma eleitoral de 2015, graças a Lei 13.165, que alterou drasticamente os prazos relacionados ao registro de candidatura.

As reformas realizadas na legislação tinham como objetivo principal baratear o custo de campanha. Para isso, reduziu-se seu tempo de duração de noventa para quarenta e cinco dias. Com isso, também se modificaram as datas de início e fim das convenções partidárias, bem como a data final para apresentação do registro de candidatura.

A Resolução TSE 23.373, que regulamentou o registro de candidatura das eleições de 2012, estabeleceu, no artigo 8º, que os prazos para que os partidos políticos realizassem suas convenções partidárias seriam do dia 10 (dez) ao dia 30 (trinta) de junho de 2012.

O artigo 21 da supracitada Resolução estabelecia o prazo final para que os partidos políticos e coligações registrassem seus candidatos, até as 19 horas do dia 05 de julho. Em comparação com as atuais regras, que inclusive valerão para a próxima campanha eleitoral de 2024, a data fatal para apresentação do registro de candidatura, sofreu uma redução de quarenta dias. Isso porque o PL nº 4438/2023, que pretende modificá-las, ainda se encontra em tramitação.

Vale repetir que a análise de todos os registros de candidatura, uma tarefa hercúlea desde da promulgação da lei 13.165, deve ser findada no período aproximado de um mês, entre o dia 15 (quinze) de agosto até vinte dias antes do pleito eleitoral.

Relembra-se que a justificativa para este recrudescimento da data do registro de candidatura foi a diminuição do custo de campanha. Dessa forma, o início da propaganda eleitoral se iniciará mais tardiamente, sendo o tempo diminuído de noventa para quarenta e cinco dias.

Talvez, na época, não se tenha previsto que a data final do registro poderia permanecer inalterada, e apenas o tempo da propaganda eleitoral poderia ser reduzido. Afinal, os gastos eleitorais com o registro de candidatura são quase inexistentes, então estas fases poderiam seguir de forma desvinculada, o que seria até mais benéfico. Com essa diferença de quarenta dias, uma parte dos registros já teria sido julgada, e os candidatos poderiam informar em suas propagandas eleitorais que tiveram seus registros de candidatura deferidos pela Justiça Eleitoral, como se faz quando informam que tiveram suas contas aprovadas pela mesma justiça.

No próximo tópico, serão abordados os problemas oriundos da maneira como estão dispostos os prazos na legislação eleitoral, referentes ao processo de registro de candidatura.

Problematização das Atuais Regras do Registro de Candidaturas

Os problemas apresentados nesse tópico permanecerão no próximo pleito, uma vez que o PL nº 4438/2023, que propõe modificações nas principais leis que regem o direito eleitoral, mesmo que de forma comedida no que tange ao registro de candidaturas, não foi discutido e aprovado pelo Senado Federal a tempo de as mudanças valerão para a disputa que se aproxima.

Desta forma, é possível listar as dificuldades enfrentadas desde a eleição de 2016, a primeira organizada sob a égide da Lei 13.165, que, como visto diminui sensivelmente alguns prazos, contribuindo para que o processo eleitoral, desde então, caminhe em desacordo com alguns princípios constitucionais muito sensíveis.

Primeiramente, pode-se argumentar sobre o flagrante desrespeito ao princípio da razoável duração do processo. Sem dúvida, um processo com uma duração razoável na seara eleitoral é aquele que está finalizado antes da posse dos eleitos, não fazendo sentido uma demanda eleitoral ser julgada após o candidato ser eleito e já estar ocupando a cadeira do cargo que concorreu.

A legislação eleitoral traz uma série de regras sobre este assunto. O artigo 94 da Lei 9.504/97 informa que os feitos eleitorais neste período são prioritários:

Art. 94. Os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, terão prioridade para a participação do Ministério Público e dos Juízes de todas as Justiças e instâncias, ressalvados os processos de habeas corpus e mandado de segurança. (Brasil, 1997)

Na sequência do mesmo artigo, em seu parágrafo quinto, está normatizada forma de intimação mais célere, salvo a exceção legal:

§ 5º Nos Tribunais Eleitorais, os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações serão intimados para os feitos que não versem sobre a cassação do registro ou do diploma de que trata esta Lei por meio da publicação de edital eletrônico publicado na página do respectivo Tribunal na internet, iniciando-se contagem do prazo no dia seguinte ao da divulgação. (Brasil, 1997)

A determinação quase utópica para que os todos os registros de candidatos, inclusive os impugnados e seus respectivos recursos, devem ser julgados pelas instâncias ordinárias e com as decisões publicadas até vinte dias antes das eleições está prevista no artigo 16, §1º, da Lei Geral das Eleições. Pelo exposto, é praticamente impossível o cumprimento deste dispositivo. No entanto, a inserção dessa exigência reforça a necessidade de razoável duração do processo.

Por fim, existe a previsão legal na Lei das Eleições detalhando o que se entende por razoável duração do processo no campo ora estudado:

Art. 97-A. Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5o da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral.

§ 1o A duração do processo de que trata o caput abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral. (Brasil, 1997)

Tal dispositivo foi inserido na Lei das Eleições em 2009. Antes, os processos relacionados à perda de mandato eletivo tramitavam por longos anos e, às vezes, o resultado só ocorria após o fim do mandato, tornando-se uma decisão totalmente inócua.

A legislação avançou para fixar o prazo de 1 (um) ano para tramitação desses processos. Entretanto, entende-se que os processos sobre essa matéria devem ser julgados, no máximo, até a posse dos eleitos, não sendo permitida a ocupação do cargo por nenhum candidato que tenha como punição a perda do mandato eletivo, garantindo-se, assim, a higidez do processo eleitoral.

Como é sabido, as eleições têm data certa para serem realizadas. Todos os cidadãos sabem que, ano sim, ano não, elas ocorrerão.

Eventualmente, pode-se até confundir se as próximas eleições serão para presidente ou prefeito, mas que elas ocorrerão sempre no primeiro domingo de outubro, disso não se tem dúvida. Do mesmo modo, sabe-se que, logo no início do ano subsequente ao pleito eleitoral, os eleitos tomarão posse.

Por tudo isso, os processos eleitorais devem tramitar com a maior brevidade possível. É fundamental que as decisões sejam tomadas de forma muito célere, não fazendo sentido uma decisão seja proferida após o resultado das eleições.

A legislação eleitoral, como visto, determina que todos os recursos devem ser julgados até vinte dias das eleições. O Projeto de Lei nº 4438/2023 modifica o artigo 16, §1º, da Lei nº 9.504/97, estabelecendo na nova redação que todos os recursos devem ser julgados até cinco dias antes das eleições. Na justificação para a modificação proposta, a relatora explica que o atual prazo é praticamente inexecutável, sendo que, com o novo prazo proposto, o objetivo é que a Justiça Eleitoral se manifeste sobre todos os registros ao menos nas instâncias ordinárias.

Todavia, mesmo com a alteração legislativa proposta, entende-se que não será possível oferecer a resposta célere que todos os envolvidos esperam. Isso se deve ao fato de que, com o ainda diminuto prazo para análise dos registros de candidatura, dificilmente se conseguirá uma resposta definitiva. Muito além da análise nas instâncias ordinárias, se faz necessária a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral, para evitar surpresas com modificações no resultado eleitoral após sua proclamação.

Conforme nos ensina Costa (p. 138) a idealização de um processo com duração razoável passa por três aspectos: o comportamento das partes e de seus representantes, a atuação do órgão jurisdicional e, por fim, a complexidade processual.

Ocorre que os processos de registro de candidatura não são complexos. A grosso modo, trata-se de juntar documentação que comprove as condições de elegibilidade e registrabilidade, bem como a ausência de inelegibilidades. A demora, na maioria das vezes, se dá pelo fato dos candidatos e partidos políticos não providenciarem a documentação de acordo com o que preconiza a legislação eleitoral. Como são recebidos muitos processos num pequeno espaço de tempo, com o gravame da necessidade de

realizar inúmeras diligências pelo órgão decisório, o julgamento definitivo dos postulantes ao cargo público se torna uma missão quase impossível. Soma-se a isso o fato de que os prazos estipulados para entrega do registro e julgamento final nas instâncias ordinárias foram estipulados pelos legisladores. Dessa forma, fica claro que a atuação do órgão jurisdicional é muito prejudicada por circunstâncias alheias à sua vontade.

Ainda no contexto de que a atual sistemática está em desacordo com caros princípios constitucionais, verifica-se que, ao ser permitido que candidatos sub judice concorram, sendo que, em recursos futuros, suas candidaturas podem ser indeferidas, é inevitável se concluir que ocorre uma afronta direta aos princípios da representatividade da soberania popular

Segundo Daniel Castro Gomes Costa (2022, p. 49), o princípio da representatividade é a forma indireta de democracia, ou seja, aquela pelo qual o povo elege seus representantes para compor o governo e revestido de tal poder.

A soberania popular, nas palavras de José Jairo Gomes (2022, p. 102), se revela no poder incontestável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal, e tal legitimidade só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas.

O eleitor, ao votar em determinado candidato em detrimento de outros, entende que este é seu legítimo representante. A grande maioria do eleitorado, e realmente não poderia ser diferente, não tem condições de verificar, ou mesmo de ter real entendimento, que aquele candidato que está apto na urna eletrônica para receber seu legítimo voto poderá, eventualmente, ter sua candidatura julgada, inapta. Assim, o voto depositado com toda a segurança no momento da votação não será computado, e, ainda pior, outro representante, por quem o eleitor não tem nenhum apreço, ocupará o cargo em disputa.

A confusão no eleitor é enorme. Não seria melhor que somente candidatos com registros totalmente deferidos fossem inseridos na urna eletrônica, garantindo, deste modo, a soberania popular e o princípio da representatividade?

Lamentavelmente, parece que, para o próximo pleito, esse problema de representação continuará existindo, já que os prazos relacionados a essa questão permanecerão inalterados e, mesmo com as mudanças propostas pelo PL n° 4438/2023, não serão

solucionados. As alterações sugeridas, como a antecipação dos prazos das convenções e do prazo fatal para o registro de candidaturas, são medidas pouco efetivas. A solução passa por uma nova sistemática, que seria a figura do pré-registro de candidatura, que será detalhada adiante.

Outro princípio que está sendo frontalmente atingido é o da legitimidade das eleições, corolário do princípio democrático e da representatividade. Sobre esse princípio, Aline Osório leciona:

Outro interesse constitucional em jogo é a garantia de um processo eleitoral legítimo, dotado de lisura, higidez, e credibilidade pública, em que de um lado, o eleitor tenha plena liberdade para realizar sua opção de voto, e, de outro, impeçam-se fraudes, manipulações e outros constrangimentos que alterem o resultado do pleito. (Osório, 2022, p. 26)

Prossegue a autora, utilizando-se dos ensinamentos de Eneida Desiree Salgado (2010), informando que o princípio se desdobra em duas perspectivas. A primeira refere-se à autenticidade do voto, e a segunda à veracidade do escrutínio. O foco desta última está no procedimento eleitoral, e consiste na tutela do resultado final das eleições, que deve refletir, da forma mais precisa possível, a vontade do corpo eleitoral.

A modificação do resultado eleitoral, ocorrendo muitas vezes meses e até anos depois, contribui para o descrédito da Justiça Eleitoral, mesmo sendo a menor das culpadas. Como já detalhado anteriormente, os prazos determinados na Lei das Eleições não são factíveis. Aliás, na justificativa apresentada no PL nº 4438/2023, a própria relatora do projeto, ao propor o alargamento dos prazos, informa que os atuais prazos são praticamente inexecutáveis.

Sob a ótica dos partidos políticos e candidatos, as atuais regras relativas ao registro de candidatura também são muito prejudiciais. Embora a grande maioria dos problemas pudesse ser evitada se as agremiações tomassem mais cautela na escolha de seus filiados e candidatos, muitos empecilhos detectados nos registros de candidaturas poderiam ser evitados com simples consultas prévias aos bancos de dados da Justiça Eleitoral disponíveis.

Alguns prejuízos que os partidos políticos e candidatos podem sofrer são o exíguo prazo de campanha para o candidato que

substituir o postulante com registro indeferido ou a impossibilidade de substituição devido o escoamento do prazo legal, que assim está disposto na Lei 9.504/1997:

Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.

§ 3o Tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo. (Brasil 1997)

Como os partidos políticos apresentam seu pedido de registro de candidatura muito próximos do prazo limite, qual seja, às 19 horas do dia 15 de agosto, a sentença de indeferimento, seguindo todo o rito previsto na legislação eleitoral — publicação de edital, diligências, parecer ministerial — será publicada perto do prazo fatal da substituição. Isso deixa ao candidato substituto um tempo reduzido para sua campanha e, se a análise for um pouco mais complexa, a sentença pode ser publicada quando já não for mais possível fazer a substituição, salvo as exceções previstas em caso de falecimento.

O prejuízo ocorrerá, especialmente, se o candidato pleitear uma vaga no sistema proporcional, onde computam-se os votos de todos que concorrem pelo partido, para, ao final, determinar se foi preenchido o coeficiente eleitoral.

Outra questão que se observa na atualidade é que muitos adversários dos candidatos que estão concorrendo sub judice utilizam esse fato para promover propagandas negativas acerca do seu registro de candidatura, gerando confusão no eleitor acerca de como estes votos serão computados. Em época de notícias falsas, com a facilidade de propagação pelas mídias sociais e inteligência artificial, é mais um cuidado que se deve ter, sob pena de, em última análise, desequilibrar a corrida eleitoral.

Por fim, é necessário ponderar que entre os prejudicados se encontra a própria Justiça Eleitoral como instituição, pois é ela que exerce papel fundamental na construção e no exercício da democracia brasileira.

O período eleitoral é marcado por muitas atividades, que devem ser desenvolvidas, concomitantemente, em um diminuto espaço de tempo. À guisa de ilustração, é necessária a convocação de milhares de mesários, treiná-los, vistoriar todos os locais de votação para verificar se estes se encontram preparados para receber os eleitores, garantindo questões de acessibilidade e sigilo do voto. Também há a convocação de outros colaboradores, como responsáveis pelos locais de votação, motoristas e apoio logístico, o pagamento do auxílio alimentação para todos estes colaboradores, além da preparação das urnas eletrônicas, envolvendo cerimônias de carga, conferência e lacração, e outras auditorias nestes dispositivos eletrônicos, tão necessárias em épocas que este sistema é colocado sob suspeita. A transmissão dos resultados dos boletins de urna é mais uma das inúmeras atividades administrativas que devem ser realizadas com eficiência e segurança, que são marcas desta justiça especializada.

No âmbito dos processos judiciais, nesse período, devem ser analisadas e julgadas as prestações de contas parciais, diversas representações que envolvem pesquisas e propagandas eleitorais — especialmente aquelas divulgadas pelas redes sociais tão em voga na atualidade. Tais representações muitas vezes vêm acompanhadas de liminares com prazos para resposta judicial contados em horas. Além disso, devem ser analisadas ações de investigação judicial eleitoral, notícias-crime, entre tantos outros processos que se acumulam juntamente com os registros de candidaturas.

Obviamente, a classe de processos que mais recebe cresce é a de registros de candidatura, que, como já mencionado, devem ser julgados até vinte dias antes das eleições pelas instâncias ordinárias.

Todos estes processos, em se tratando de eleições municipais, devem ser julgados pelos magistrados que atuam nas zonas eleitorais, que não são exclusivos da Justiça Eleitoral, pois também julgam os processos de sua competência na justiça comum. Como visto anteriormente, a lei estabelece que, neste período, os feitos eleitorais terão prioridade, salvo habeas corpus e mandados de segurança. Entretanto, a quantidade de processos recebidos é enorme e, devido a celeridade exigida no período, os prazos correm normalmente durante feriados e fins de semana.

Diante das dificuldades apresentadas, conforme justificado pelo Projeto de Lei nº 4438/2023, constatou-se ser quase impossível

que as instâncias ordinárias da Justiça Eleitoral julguem todos os pedidos de registro de candidatura no prazo fixado na Lei das Eleições.

Caso alguma candidatura seja indeferida, interferindo no resultado das eleições, não faltarão vozes para atribuir a responsabilidade à morosidade da Justiça Eleitoral.

No próximo tópico, será detalhado a sugestão da criação de um novo instituto para este momento eleitoral, objetivando minimizar os prejuízos apontados nesta seção do presente trabalho, denominado pré-registro de candidatura.

A Criação Do Pré-registro De Candidatura Como Instrumento De Diminuição Da Tensão Eleitoral

Descreveu-se como se transcorre o caminho daquele cidadão que pretende se candidatar, passando pelos requisitos legais que deve preencher, a participação nas convenções partidárias, até, finalmente, o envio do pedido de registro de candidatura, que é marcado por prazos exíguos para análise e julgamento.

Apontaram-se, também, as mudanças sugeridas no PL n° 4438/2023, em tramitação no Senado Federal, que não parecem resolver os problemas elencados anteriormente. Uma das alterações propostas, a antecipação da data do pedido registro de candidatura de 15 de agosto para 31 de julho, é considerada tímida, dada a quantidade de candidatos nas eleições gerais ou municipais.

Dessa forma, é necessária uma nova forma de se postular o registro de candidatura que possa prevenir conflitos e a judicialização nas instâncias superiores, que não possuem estrutura para processar um grande volume de casos e fornecer uma resposta célere, especialmente considerando-se que a data das eleições é amplamente conhecida. Decisões após esse período são ineficazes, pois podem resultar em mudança nos que foram eleitos, causando todos aqueles dissabores relatados e, em casos extremos, exigindo eleições suplementares. Esse cenário demanda mobilização de toda a estrutura da Justiça Eleitoral, implicando um elevado custo econômico.

O objetivo ao se propor mudanças legislativas, sugeridas por intermédio de técnicas do processo estrutural, que buscam modificar estados de desconformidade, objeto de explicação no próximo

tópico, é a criação de uma etapa prévia denominada de pré-registro de candidatura.

Esta etapa é fundamental para prevenção de conflitos e também para esclarecer o processo aos que pretendem se candidatar em eleições vindouras. Muitos cidadãos desejam concorrer, porém sequer sabem como devem proceder ou quais requisitos precisam preencher. Alguns procuram informações junto à Justiça Eleitoral já próximo da data em que os partidos devem entregar o pedido de registro de candidatura e, muitas vezes, não estão sequer filiados.

Neste ponto, é fundamental trazer para este debate os partidos políticos, pois, no Brasil, ainda não é permitido ser candidato sem filiação partidária, o que confere às agremiações o monopólio das candidaturas. Por esse motivo, os partidos devem prestar todas as informações aos pretensos candidatos e, mais do que isso, prestar todo o suporte necessário nesta empreitada, utilizando, para tal, os significativos recursos que recebem dos fundos públicos.

A inspiração para criação desta nova etapa encontra-se na própria Lei das Eleições, que descreve as condutas autorizadas e vedadas aos pré-candidatos. Assim, se hoje já não se discute a possibilidade de existência dessa figura, por que, então não criar também uma fase anterior ao registro de candidatura propriamente dito, minimizando embates desnecessários e processos mal instruídos?

A possibilidade de realização de atos de pré-candidatura, sem que isso seja considerado propaganda eleitoral antecipada, foi introduzida pelo art. 36-A na Lei das Eleições, por intervenção da Lei 12.034/2009:

Art. 36-A Não será considerada propaganda eleitoral antecipada:

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico. (Brasil, 2009)

De lá para cá, este artigo foi modificado inúmeras vezes para a ampliação de atividades que podem ser realizadas sem que sejam configuradas propaganda eleitoral antecipada. Anteriormente, havia muita discussão sobre a possibilidade de se comportar como

pré-candidato, quais condutas eram passíveis de punição e até mesmo, se havia uma assimetria na disputa eleitoral, pois figuras públicas estavam em evidência o tempo todo, assim como aqueles que já ocupavam cargos públicos. Esses, por sua vez, não se viam limitados pelas mesmas restrições, o que poderia configurar um desequilíbrio e até mesmo uma cerceamento da liberdade de expressão, como detectou Aline Osório (2022, p. 149).

Hoje, está sedimentada na legislação eleitoral a chamada pré-candidatura. A criação da fase pré-registro de candidatura seria de grande valia para que esses candidatos possam, antecipadamente, colher informações se estão em conformidade para concorrer às próximas eleições.

O PL nº 4438/2023 criou uma fase administrativa que, segundo a justificativa, contribui para o aumento do prazo para a Justiça Eleitoral julgar os registros de candidatura antes do pleito. No entanto, essa nova fase, conforme descrito no projeto de lei, não parece contribuir para a efetiva solução dos problemas relatados. Ela será benéfica para os procedimentos de prestação de contas, mas guarda pouca pertinência com a fase de pré-registro de candidatura em discussão.

Mais uma vez, é imperioso lembrar que os partidos políticos são os responsáveis pela organização de toda estrutura partidária e, dentro desta linha, pela filiação de seus membros. Assim, dentro do espírito do princípio da cooperação do Código de Processo Civil, onde todos os sujeitos do processo devem cooperar para que se obtenha, em tempo razoável, uma decisão de mérito justa e efetiva, as agremiações partidárias não devem medir esforços para cumprir essa determinação, sendo, inclusive, grandes beneficiárias dela.

Recapitulando, é necessário, para preenchimento das condições de elegibilidade, que os interessados em concorrer às eleições estejam filiados e domiciliados na circunscrição em que pretende concorrer seis meses antes do pleito eleitoral. É nesse período que surge a fase prévia ao registro de candidatura, que consiste na busca de certidões junto aos órgãos públicos para verificação se o pretense pré-candidato reúne as condições para concorrer, evitando o indeferimento de seu registro por situações que poderiam ser anteriormente verificadas.

Explicando então mais detidamente, caberia então aos partidos políticos, com a devida autorização, especialmente após a Lei

Geral de Proteção de Dados, requerer junto à Justiça Eleitoral, no prazo de seis meses antes das eleições, uma certidão de aptidão de elegibilidade. Essa certidão atestaria por meio de consultas realizadas nos bancos de dados desta instituição, se o interessado está filiado e, em caso positivo, em qual partido; se possui inscrição eleitoral regular; o tempo de domicílio na circunscrição; se está quite com a Justiça Eleitoral e, em caso negativo, o motivo (como suspensão de direitos políticos, ausência às urnas, irregularidade na prestação de contas), registro de alguma inelegibilidade; idade constante nos seus assentamentos, entre outras informações que possam ser requeridas para esclarecer dúvidas acerca da possibilidade de candidatura.

Todas estas consultas já podem ser realizadas pelos interessados; porém, infelizmente, na prática, não são realizadas por todos os pré-candidatos e partidos políticos. Atualmente, o que ocorre é que essas informações não são centralizadas, e todas as verificações estão disponíveis nas páginas do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais.⁴

Além das verificações que devem ser realizadas junto à Justiça Eleitoral, é imprescindível que, neste período, os pré-candidatos, com o suporte dos partidos políticos, façam as devidas consultas junto à Justiça Estadual e Federal de primeiro e segundo grau acerca de possíveis condenações criminais que também possam impedir o deferimento de seus registros. Algumas dessas certidões não são gratuitas, o que levanta a possibilidade de mudanças legislativas para isentar esses pré-candidatos dos custos, a fim de evitar dificuldades na obtenção desses documentos e proteger o princípio democrático.

O PL 4438/2023 pretende inserir o artigo 11, §13º, na Lei das Eleições, com a seguinte redação: “dispensa a apresentação pelo partido, coligação ou candidatos de documentos produzidos a partir de informações detidas por órgão do Poder Judiciário” (Brasil, 2023).

Na atualidade, as certidões e documentos que estão nos bancos eletrônicos da Justiça Eleitoral não precisam mais ser anexados pelos interessados ao apresentarem seu pedido de registro de candidatura, em virtude do artigo 28 da Resolução TSE 23.609

⁴Consulta acerca da filiação partidária deve ser feita a busca neste link: <https://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados> Consulta acerca da quitação eleitoral deve ser feita neste link: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/certidoes/certidao-de-quitacao-eleitoral>

de 2019 in verbis:

Os requisitos legais referentes à filiação partidária, ao domicílio eleitoral, à quitação eleitoral e à inexistência de crimes eleitorais são aferidos com base nas informações constantes dos bancos de dados da Justiça Eleitoral, sendo dispensada a apresentação de documentos comprobatórios pelos requerentes (Brasil, 2019).

Estes documentos já estão integrados com o Sistema Candidaturas. Entretanto, é neste momento que, verifica-se, por diversas oportunidades, que o candidato não está filiado, não possui tempo de domicílio mínimo na circunscrição, encontra-se com seus direitos políticos suspensos por condenação criminal, entre outras situações que poderiam ser sanadas anteriormente. Quando não são passíveis de resolução, seria possível evitar o lançamento de candidaturas fadadas ao indeferimento, pois, por exemplo, se o candidato não está domiciliado no tempo mínimo exigido, é impossível retroagir no tempo para modificar esta situação.

Com a inserção desta fase, os partidos não seriam surpreendidos com situações facilmente detectáveis ou, no máximo, passíveis de discussão nos processos próprios de filiação partidária, direitos políticos, entre outros. Assim, economiza tempo, dinheiro e esforço, concentrando-se somente no que realmente é importante: a busca pelo voto consciente dos eleitores, com propostas apresentadas por meio de uma campanha hígida.

Posteriormente, estas certidões de aptidão da Justiça Eleitoral, bem como as negativas da Justiça Estadual e Federal,

além de outros documentos como comprovante de escolaridade, devem ser organizados e anexados pelos órgãos partidários em seus registros antes do início das convenções partidárias, funcionando como verdadeiro filtro. Dessa forma, a escolha dos partidos políticos, com cautela e em cooperação com a Justiça Eleitoral, deve recair apenas sobre aqueles que atendam aos requisitos necessários estatuídos na legislação.

Mais uma vez é necessário salientar que os partidos políticos seriam os principais beneficiados com a criação desse novo instituto, pois poderiam, dessa forma, escolher candidatos que, muito provavelmente, teriam seus registros de candidatura aceitos, prestigiando a segurança jurídica.

A Justiça Eleitoral com esta nova fase eleitoral, poderá garantir o julgamento definitivo de todos os processos desta natureza, antes dos nomes serem inseridos na urna eletrônica para votação. Dessa maneira, evita-se qualquer modificação na situação da candidatura, garantido, respeitosamente, a escolha realizada pelo eleitor, em conformidade com os princípios da representatividade e da soberania popular.

Caberá a esta justiça especializada, quando da apresentação dos pedidos de registro de candidatura, concentrar somente nos processos mais complexos, que escapam dessas consultas, como questões de inelegibilidade que não estão totalmente sedimentadas na jurisprudência, bem como fatos supervenientes, como condenações criminais surgidas neste período. No entanto, essas situações são muito diminutas, e a resposta tende a ser célere. Caso haja recursos, que também serão em número reduzido, às cortes superiores, agora com bem menos processos para análise, poderão rapidamente emitir as decisões.

O escopo dessa fase, sem dúvida, é contribuir para a pacificação deste período, que, por natureza, especialmente nos últimos tempos, já é muito conturbado, além de diminuir sobremaneira o número de recursos eleitorais que sobrecarregam as instâncias superiores nessa época. Isso envolve, desde o início, todos os atores: partidos políticos e pré-candidatos, que devem fazer as necessárias consultas prévias; os órgãos do Poder Judiciário, que fornecem antecipadamente as informações necessárias para aferir as condições de elegibilidade e ausência de inelegibilidade; e o Ministério Público Eleitoral, fiscalizando toda essa fase preliminar.

Atualmente, existem algumas poucas medidas preventivas dispostas na Lei das Eleições que podem ser utilizadas com este pensamento de minimização de conflitos, como a determinação do artigo 11, §9º, que obriga a Justiça Eleitoral enviar aos partidos políticos, na respectiva circunscrição, até o dia 05 de junho do ano da eleição, a relação de todos os devedores de multa eleitoral. Essa relação embasará a expedição das certidões de quitação eleitoral. Com esta simples medida, já é possível que os partidos políticos e pré-candidatos regularizem suas pendências antes do pedido de registro de candidatura.

Todavia, é possível avançar muito mais em medidas preventivas que poderão solucionar muitos conflitos desnecessários, e a criação

da fase do pré-registro de candidatura contribuirá significativamente para esse propósito.

Técnicas Do Processo Estrutural No Auxílio Da Criação Do Instituto Pré-registro De Candidatura

Nas linhas anteriores, tentou-se demonstrar como a criação do pré-registro de candidatura beneficia todos os envolvidos no processo eleitoral. Nas próximas, a intenção é explicar como as técnicas do processo estrutural podem ser grandes aliadas na construção desta nova fase.

O processo estrutural ou, como alguns doutrinadores preferem, demandas estruturais, embora ainda não exista um regramento próprio, há muito já deixou de ser apenas um debate acadêmico para ser utilizado em inúmeras áreas nas quais se vislumbra violação de direitos fundamentais e na implantação de políticas públicas, buscando corrigir um estado de desconformidade, como, por exemplo, melhorias no sistema prisional.

Parte-se da premissa que processos estruturais são processos judiciais que determinam mudanças significativas nas estruturas de um ente público ou privado, visando pôr em prática a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição de determinado Estado (Fiss, 2021, p. 36).

Ao longo do presente trabalho, detalhou-se como a criação do instituto do pré-registro de candidatura pode contribuir para a preservação de vários direitos fundamentais. Entre suas principais características estão a complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade (Arenhardt; Osna; Jobim, 2023).

Trazendo a discussão para a temática do presente artigo, acredita-se que a utilização ou, ao menos, a inspiração das suas técnicas pode ser aproveitadas na implantação do instituto do pré-registro de candidatura, findando o atual estágio de desconformidade presente no processo eleitoral, ao menos no que se refere ao processo de escolha e do julgamento definitivo sobre candidaturas.

Como apontado, na maneira como estão positivadas as regras para concorrer a um cargo público, frequentemente desrespeitam vários princípios constitucionais, como a soberania popular, a representatividade, legitimidade das eleições e razoável duração

do processo — todos essenciais para o correto transcurso das eleições, bem como para a pacificação deste período, que, por si só, já é muito tensionado.

Julgamentos ocorrendo após a realização das eleições, que modificam o princípio da representatividade, são corriqueiros, contudo, só são percebidos quando se tratam de casos mais midiáticos, como a recente decisão proferida pelo Tribunal Regional de Roraima, que cassou o mandato do governador reeleito Antônio Denarium (PP) por distribuição de cestas básicas nas eleições de 2022.

Aqui, não se está aventando a possibilidade de afrouxamento nas normas que regulamentam a lisura do processo eleitoral, apenas que essas questões sejam resolvidas antes do resultado das eleições.

Portanto, passa-se ao detalhamento da sugestão de utilização do processo estrutural no auxílio da construção para resolução do atual problema que consiste na forma como ocorre a escolha e decisão dos candidatos que concorrem às eleições.

Como dito, uma das características principais do processo estrutural é a multipolaridade, ou seja, vários pólos diferentes de conflitos, não necessariamente apenas pólo ativo e passivo, pois existem múltiplas demandas neste estado não ideal. Porém, se os interesses não convergem na sua integralidade, é possível afirmar com segurança que todos os envolvidos objetivam um processo eleitoral célere e democrático, no qual seja respeitada a vontade do eleitorado.

Alguns dos interessados que devem ser instados a colaborar neste processo são: os partidos políticos, os pré-candidatos ou candidatos, a depender do momento das discussões; a Justiça Eleitoral como instituição; o quadro de servidores desta justiça especializada, por intermédio de sindicatos ou associações; a Ordem dos Advogados do Brasil; o Ministério Público Eleitoral; e os institutos de estudiosos de direito eleitoral.

A ideia é que o Tribunal Superior Eleitoral adote essa iniciativa, em virtude de ser o responsável por dar a última palavra sobre a viabilidade das candidaturas, da mesma forma que é o órgão responsável por expedir resoluções nas mais diferentes áreas, inclusive sobre escolha e registro de candidatos. O normativo atualmente vigente sobre esta área é a Resolução TSE nº 23.609 de 2019.

Os processos estruturais caracterizam-se por terem como escopo a realização de mudanças institucionais, em que há multipolaridade e policentrismo, caracterizados pela convivência de múltiplos interesses e pela finalidade de promover valores públicos, o que pode exigir mudanças na atuação de uma determinada instituição (Pereira; Vogt, 2021, p.387).

Deste modo, o relator, ao se deparar com um recurso que envolva questões atinentes ao registro de candidatura, poderá destacá-lo, especialmente quando a controvérsia for similar a outros casos, o que não será difícil, pois, neste período, eles se avolumam nesta corte, nos moldes da sistemática dos chamados recursos repetitivos tratados no CPC/2015. Com a anuência das partes envolvidas, poderá tratar esse processo como uma demanda estrutural.

Claro que, devido à necessidade de celeridade exigida, a decisão acerca do mérito do recurso seria enfrentada. No entanto, todos os documentos e demais informações processuais seriam utilizadas, para, na sequência, convocar todos os atores listados anteriormente a participar de uma construção de melhorias na forma como se desenvolve o processo de registro. A criação do pré-registro de candidatura seria então uma de muitas iniciativas esperadas neste ambiente.

Aliás, a participação democrática é uma grande marca do processo estrutural, e os atores envolvidos devem colaborar. Mediante diálogos, busca-se a participação direta e informal de todos, com o intuito de alcançar uma solução negociada benéfica a todos os interessados.

Bossonario (2022, p. 105) disserta sobre a importância do town meeting em processos estruturais, conceito cunhado por Stephen Yeazell, que é a fomentação, por juízes e juízas, do diálogo dentro do processo, valendo-se para isso de eventos públicos, como audiências públicas e de opiniões de *amicus curiae*.

Devido a flexibilidade procedimental presente neste tipo de processo, explicada por Bochenek (2021, p. 162-163), pode-se coletar informações e sugestões não apenas por meio das audiências públicas formais, que, claro, são extremamente importantes, mas também se utilizando de consultas mais simples, como utilização de WhatsApp ou dispositivos semelhantes.

A participação dos congressistas e dos representantes dos partidos políticos ganha especial relevo pois, no momento que se discute

ativismo judicial e a omissão de poderes constituídos, é fundamental que os representantes eleitos pelo povo possam, se assim desejarem, apresentar projetos de lei decorrentes deste amplo debate. Este, por sua vez, ocorre devido à participação democrática no processo estrutural, inspirado no produto final destas deliberações, cujo objetivo é solucionar o problema do exíguo tempo disponível para escolha, registro e decisão definitiva acerca dos postulantes a candidaturas públicas, com as implicações relatadas nos tópicos anteriores.

Mais uma vez, recorda-se que esta falha já foi detectada pelos congressistas, inclusive no projeto de lei nº 4438/2023, pendente de análise pelo Senado Federal, que, nas justificativas, informa que “o atual prazo é praticamente inexecutável”.

Por fim, é importante ressaltar que, no processo estrutural, há característica da prospectividade, ou seja, as decisões tomadas têm um olhar para o futuro. Assim, é indispensável observar se essa nova fase contribuirá para a melhoria do processo de registro de candidatura. Entretanto, se assim não for, os ajustes poderão ser facilmente feitos por meio da participação democrática de todos os interessados nesse processo.

O objetivo desta parte final do presente trabalho foi demonstrar, sem se aprofundar neste tema específico, afinal não era o escopo principal, como o processo estrutural pode ser de grande valia na resolução definitiva do problema atual relacionado ao registro de candidatos, que é a criação da fase preliminar denominada pré-registro de candidatura.

Considerações Finais

O período eleitoral se caracteriza por ser uma época em que os ânimos estão muito aflorados, e, nos últimos tempos, a temperatura parece ter se elevado ainda mais.

As atuais regras que normatizam o registro de candidatura contribuem para as desconformidades presentes neste processo. Os prazos muito exíguos previstos na legislação eleitoral para a escolha dos candidatos em convenções partidárias, a apresentação do pedido de registro e o julgamento definitivo das candidaturas são, na prática, inatigíveis.

O eleitorado, muitas vezes, observa seu voto não ser computado, pois, após o resultado das eleições, aquele candidato que mereceu sua confiança nas urnas eletrônicas tem sua candidatura indeferida. Como consequência, outro postulante preenche a vaga anteriormente ocupada pelo candidato escolhido pelo eleitor, causando confusão e desconfiança por parte dos cidadãos acerca do processo eleitoral.

Muitos princípios constitucionais são colocados em xeque por conta desta sistemática, como a razoável duração do processo, a soberania popular, a representatividade e a legitimidade das eleições.

Para sanar esta celeuma, a criação da fase denominada pré-registro de candidatura parece ser a melhor solução. Ela consiste na obtenção obrigatória de certidões de aptidão de elegibilidade junto à Justiça Eleitoral, bem como na Justiça Estadual e Federal de primeiro e segundo grau, seis meses antes das eleições, período em que os pré-candidatos devem estar filiados e domiciliados na circunscrição que pretendem concorrer.

Os partidos políticos devem prestar todo o suporte necessário para a retirada desta documentação prévia, visto que, no Brasil, se faz necessária a filiação partidária como condição de elegibilidade. Com essa simples medida, seria evitado o registro de candidaturas natimortas, em especial pelo princípio da cooperação que deve permear todo o processo eleitoral, evitando-se o elevado número de recursos eleitorais e possibilitando o julgamento definitivo de quase todos os candidatos antes da realização das eleições.

O processo estrutural, que tem como uma de suas marcas a participação democrática, poderá ser utilizado como instrumento fundamental para tirar esse instituto do papel.

Todos os atores envolvidos, como congressistas, candidatos, partidos políticos, Justiça Eleitoral, Ministério Público Eleitoral, entre outros, poderão contribuir com sugestões baseadas em sua experiência profissional, para que, ao final os representantes do povo, por meio de proposições, insiram a fase do pré-registro de candidatura na legislação eleitoral.

A criação do pré-registro de candidatura contribuiria, utilizando as soluções negociadas desenvolvidas sobre a égide do processo estrutural, para a pacificação do processo eleitoral, ao menos no

que diz respeito ao momento da escolha e julgamento definitivo das candidaturas.

Referências

ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. Curso de processo estrutural. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2023.

BOCHENEK, A. C. Demandas Estruturais: Flexibilidade e gestão. Revista Judicial Brasileira, v. 1, 2021.

BOSSONARIO, L. D. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à razoável duração do processo: estudos da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP Nº504227-10.2012.4.04.7200/SC. In Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da ENFAM/ coordenador: Antônio César Bochenek; Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados- ENFAM, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade.pdf>. Acesso em 18 nov.2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4438, de 12 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: https://camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostraintegra?codteor=2327007&filename=PL%204437/2023. Acesso em 02 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar 64, de 18 maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp64.htm. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 18 nov. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.373 de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a escolha e registro de candidatos nas eleições de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislação/compiladas/res/2011/resolução-no-23-373-de-14-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 02 nov. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.609 de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e registro de candidatos e candidatas para as eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislação/compilada/res/2019/resolução-no-23-609-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 02 nov. 2023.

COSTA, D. C. G. Curso de Direito Processual Eleitoral. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1754>. Acesso em: 18 out. 2023.

FISS, O. To make the Constitution a living truth. Four lectures on the structural injunction. In: ARENHARDT, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix. (orgs). Processos estruturais. Salvador. Juspodvim. 2017.

GOMES, J. J. Direito Eleitoral. 18 ed. Barueri: Atlas, 2022.

OSORIO, A. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1430>. Acesso em: 18 out. 2023.

PEREIRA, L. D. M.; VOGT, F. C. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (Orgs.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodvim, 2021.

SALGADO, E. D. Princípios Constitucionais Eleitorais. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1231>. Acesso em: 18 out. 2023.

YEAZELL, S. C. Intervention and idea of litigation: a commentary on the Los Angeles Scholl Case. UCLA Law Review. Los Angeles, v.25, 1977.

Gestão Eleitoral: Cadastro De Eleitores No Brasil E Transferências De Dados Entre Instituições Governamentais

Nisia Pudwell ¹

Gláucia Bertocchi Faria Berg ²

Resumo

O cadastro eleitoral no Brasil é formado a partir de requerimento do próprio eleitor. Uma vez feita a inscrição eleitoral, os dados podem ser atualizados ou complementados também mediante o fornecimento de dados por outros órgãos públicos. Dado que compete à Justiça Eleitoral a gestão do cadastro eleitoral, e, diante das inovações tecnológicas que facilitam o trânsito de dados entre instituições governamentais, quais seriam as vantagens ou os riscos que o intercâmbio desses dados pessoais pode oferecer ao cidadão? Este trabalho propõe uma descrição do regramento atual existente sobre a gestão do cadastro brasileiro de eleitores, com ênfase nas previsões já existentes sobre transferência de dados entre órgãos públicos, oferecendo uma reflexão sobre os riscos e vantagens da transferência de dados entre instituições.

Palavras-chaves: governança, proteção de dados, cadastro eleitoral, identificação civi

Abstract

The electoral register in Brazil is formed based on the voter's own request. Once electoral registration has been completed, the data can also be updated or supplemented through the provision of data by other public bodies. Given that the Electoral Court is responsible for managing electoral registration, and given the technological innovations that facilitate the movement of data between government institutions, what would be the advantages or risks that the exchange of this personal data can offer to citizens? This work proposes a description of

¹ Mestre em Estudos Clássicos pela Universidade de Coimbra, especialista em Direito do Estado pela Uniderp e em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (Ejep). Graduada em Direito pelo UniCEUB (DF). É servidora da Justiça Eleitoral em exercício no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, onde chefia a Seção de Publicações e Pesquisas da Ejep. <https://orcid.org/0000-0002-8682-307X> <http://lattes.cnpq.br/3195277162845086>

² Pós-graduada em Direito Econômico e Empresarial (UFJF). Graduada em Direito (UFJF). Servidora do TRE-SP. <http://lattes.cnpq.br/6383757259887815> <https://orcid.org/0009-0008-4029-0299>

the current existing rules on the management of the Brazilian voter registration, with an emphasis on existing predictions on data transfer between public bodies, offering a reflection on the risks and advantages of data transfer between institutions.

Keywords: governance, data protection, electoral registration, civil identification

Introdução

O cadastro de eleitores é a principal estrutura do processo eleitoral, e sua qualidade é determinante para a legitimidade do resultado das eleições. No Brasil, o cadastro eleitoral é constituído a partir do alistamento do eleitor, e seus dados podem ser atualizados ou complementados por iniciativa do próprio eleitor ou pelo fornecimento de dados por outros órgãos, como óbitos e dados biométricos. Sua gestão cabe ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As novas tecnologias da informação facilitam o intercâmbio de dados pessoais dos cidadãos entre instituições governamentais, o que, à primeira vista, pode ser um elemento facilitador e um convite à desburocratização. Porém, o tema é sensível e exige cautela em seu tratamento, por suscitar questões de ordem política, econômica, e ainda, relacionadas à liberdade e privacidade do indivíduo.

Dados pessoais são essenciais à constituição de direitos e obrigações, pois permitem a identificação correta das pessoas vinculadas. No âmbito dos direitos políticos, a inserção de dados pessoais no cadastro eleitoral constitui o registro do eleitor, um status político que a pessoa adquire somente após a inscrição eleitoral, segundo a lei brasileira. A aquisição do status de eleitor depende de ato da própria pessoa, conforme o parágrafo primeiro do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, que trata da obrigatoriedade do ato de alistamento, assim como do voto.

Na história brasileira, nem sempre o alistamento eleitoral foi ato personalíssimo, isto é, a inclusão do nome do eleitor no cadastro eleitoral nem sempre ocorreu exclusivamente por iniciativa do cidadão. Walter Costa Porto (2012, p. 27-28) informa-nos sobre a possibilidade da qualificação *ex officio*, prevista no Código Eleitoral de 1932 e “tida como uma das originalidades daquele diploma legal”. Essa modalidade permitia que o juiz, “mediante, apenas, atestação de certos departamentos da administração pública, declare conhecidos e alistáveis os cidadãos, cuja cidadania e aptidão para

o exercício do direito do voto são evidentes e já foram reconhecidas pelos mesmos departamentos”³. Ou seja, outros órgãos da administração pública poderiam atestar o preenchimento dos requisitos para que o indivíduo fosse alistado como eleitor e remeter essas listas ao juiz eleitoral competente para a composição do cadastro de eleitores, que serviria de base para a formação das listas que seriam utilizadas no dia da votação.

A possibilidade da qualificação *ex officio* foi objeto de controvérsia na época e, entre idas e vindas, foi afastada definitivamente desde o Código Eleitoral de 1950, com a disposição expressa, no art. 32, de que “[a] qualificação e inscrição eleitorais serão a requerimento do interessado”. Prevaleceu o entendimento de que a autonomia da pessoa em relação à sua participação política deve ser preservada, apesar da obrigatoriedade do alistamento e voto, evidenciada pelas sanções, relativamente leves, impostas à pessoa que não se alista ou que deixa de votar ou justificar sua ausência às eleições.

Diante desse processo decisório sobre a forma do alistamento eleitoral, percebe-se que a discussão sobre a conveniência ou não da comunicação entre órgãos públicos de dados pessoais de potenciais eleitores não é recente. É do ponto de vista da transferência de dados e informações que buscaremos discutir, neste artigo, a composição do cadastro eleitoral. Dado que compete à Justiça Eleitoral a sua gestão, e, considerando as inovações tecnológicas que facilitam o trânsito de dados, quais seriam as vantagens ou os riscos que o intercâmbio desses dados pessoais pode oferecer ao cidadão?

A composição de um cadastro eleitoral fidedigno é uma necessidade, assim como a sua atualização constante e segura. Para essa atualização, a Justiça Eleitoral conta com o fornecimento de dados de outros órgãos públicos, a exemplo dos registros de óbitos. No que se refere à formação do cadastro eleitoral, observamos que em países próximos, como Argentina, Chile e Paraguai, o alistamento de eleitores ocorre de modo automático, ou seja, é como uma operação administrativa de transferência de dados que não depende da iniciativa do eleitor (Pudwell; Bedotti, 2024).

³ Cabral, João C. da Rocha. Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil. 3a ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934, p. 76, apud Costa Porto (2012).

Relacionado ao tema dos dados eleitorais, destaca-se que, em 2017, o papel da Justiça Eleitoral foi, em certo sentido, ampliado para abarcar também a função de gestor de identificação civil. A Lei n. 13.444/2017 instituiu o Documento Nacional de Identificação (DNI), e impôs ao TSE a função de implementá-lo. No entanto, a emissão desse documento não chegou a ser efetivada além dos testes inicialmente realizados no conjunto dos servidores da própria Justiça Eleitoral.

A nova política pública de identificação civil estabelecida pela Lei n. 13.444/2017 não chegou a ser concretizada, havendo a edição de leis conflitantes que, sem a revogação expressa do DNI e da responsabilidade do TSE por sua emissão, minou indiretamente os projetos que deveriam ser implementados pelo TSE em parceria com o Poder Executivo Federal, conforme a previsão original.

Diante dessa nova realidade, e do reconhecimento de que a política para a coleta de dados para fins eleitorais, identificação civil e controle dessas funções é tema de mais alta relevância, esta pesquisa se propõe a trazer à discussão os seguintes elementos: cadastro eleitoral, manejo de dados e responsabilidades institucionais. Para instruir o debate proposto ao final deste trabalho, a investigação procura delinear o regramento atual existente sobre o cadastro de eleitores no Brasil, com destaque às diretrizes e previsões já existentes sobre transferência de dados. Propõe-se ainda um levantamento das possíveis vantagens e riscos do intercâmbio de dados entre instituições para as finalidades eleitorais e de identificação civil.

Diretrizes para Gestão do Cadastro Eleitoral Brasileiro

Inicialmente, é preciso compreender como se configura a forma atual de gestão do cadastro eleitoral. Construída ao longo dos últimos 90 anos, essa parte do processo eleitoral teve o seu momento mais importante com a adoção do processamento eletrônico de dados, em 1985. Desde então, a centralização em uma base única de dados, cuja gestão foi aperfeiçoada sistematicamente ao longo do tempo, favoreceu a redução das fraudes associadas ao momento da identificação do eleitor.

A Resolução TSE n. 23.659/2021 dispõe sobre a gestão do cadastro eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos.

Essa norma foi editada considerando a necessidade de renovação, com ênfase nas novas tecnologias e nas regras para tratamento de dados previstas na LGPD, para “assegurar que os avanços tecnológicos incorporados aos serviços eleitorais sejam sopesados com medidas que assegurem o exercício da cidadania a pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital”. Nela, também fica consignado o compromisso do TSE de ampliar o exercício da cidadania por parte de grupos socialmente vulneráveis e minorizados.

Como diretrizes para a gestão do cadastro e prestação de serviços, temos o seguinte (art. 1º)

- modernização e desburocratização da gestão do cadastro e dos serviços;
- conformidade com a LGPD;
- preservação e facilitação da cidadania por pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital;
- expansão e especialização dos serviços eleitorais com vistas ao adequado atendimento às pessoas com deficiência e grupos socialmente vulneráveis e minorizados.

A desburocratização da gestão e a ideia de facilitação da cidadania são dois vetores que parecem estar contrapostos pelos princípios de proteção e segurança dos dados pessoais, que correspondem ao espírito da LGPD. Cada opção feita pelo TSE nos modos de gestão do cadastro prioriza um desses vetores com maior ou menor intensidade. Ao tratar da prestação de serviços eleitorais, a Res. TSE n. 23.659/2021 admite que sua execução possa ser realizada por terceiros, mediante contrato ou convênio (art. 4º, § 1º).

Isso significa que não apenas os servidores diretamente vinculados aos tribunais eleitorais, mas também os atendentes contratados têm acesso a dados pessoais e sensíveis, aumentando o risco de vazamentos. Por outro lado, essa possibilidade se justifica pela necessidade de oferecer o serviço com maior capilaridade em toda a base geográfica, colocando-o à disposição da população de forma mais abrangente. Esse tipo de tensão entre riscos e vantagens está presente em cada escolha normativa acerca da gestão do cadastro eleitoral.

A esse respeito, Edmar Sá e Luciane Vital (2024) promoveram um estudo que mapeia o fluxo de informações pessoais no processo

de alistamento eleitoral do TRE-SC, avaliando sua conformidade com a LGPD. A análise identifica os pontos fracos, como a falta de transparência e segurança dos dados e a insuficiente orientação ao cidadão. Esse estudo considerou a prática da gestão do cadastro, já funcionando sob a regulamentação promovida pela Resolução TSE n. 23.659/2021, o que sugere um certo distanciamento entre os aspectos práticos e o conteúdo normativo principiológico que orienta o tratamento dos dados.

Os autores propõem melhorias nos níveis estratégico, tático e operacional, incluindo o desenvolvimento de plataformas informativas aos cidadãos, com informações claras e acessíveis sobre o tratamento de seus dados, assim como auditorias que assegurem a proteção dos dados dos eleitores.

A segurança dos dados está contemplada nas restrições ao compartilhamento, pela Justiça Eleitoral, dos dados de eleitores, havendo poucas exceções que admitem essa prática. Há determinação expressa no caput do artigo 5º da Res TSE n. 23.659/2021, de que “o Cadastro Eleitoral e as informações resultantes de sua atualização serão administrados e utilizados, exclusivamente, pela Justiça Eleitoral”, seguido dos parágrafos que especificam que as empresas contratadas que recebam solicitações de informações constantes no cadastro devem reencaminhá-las ao presidente do tribunal regional competente, que deverá apreciá-las.

Para atender a essa finalidade, foi desenvolvido o Sistema de Informações Eleitorais (SIEL), ferramenta destinada ao atendimento de solicitações de acesso aos dados biográficos do cadastro eleitoral realizadas por membros da magistratura, do Ministério Público, delegados de polícia e Defensoria Pública, nos termos da Res. TSE n. 23.656/2021 e do Provimento n. 1 da Corregedoria Geral Eleitoral, de 2024. Esses documentos disciplinam as hipóteses e os meios pelos quais a Justiça Eleitoral permitirá o acesso a dados contidos em seu cadastro, prevalecendo como justificativa para esse tratamento, o disposto no art. 11, II, da LGPD.⁴

Como se verá adiante, a gestão do cadastro eleitoral prevê o influxo de dados sempre na direção da Justiça Eleitoral, e, apenas excepcionalmente, admite o acesso a essas informações para outros fins.

Alistamento e Atualização do Cadastro Eleitoral

Na prática, a aquisição da condição de eleitor ocorre mediante o alistamento eleitoral. Conforme indica o texto da Res. 23.659/2021, em seu art. 11, ao expressar que os direitos políticos são “adquiridos mediante o alistamento eleitoral”. Essa resolução dispõe sobre “o cadastro eleitoral e os serviços que lhe são correlatos”.

O cadastro contém dados pessoais - nome, endereço, número e dados pessoais sensíveis, como são classificados aqueles que podem suscitar algum tipo de discriminação, incluindo sexo, etnia, orientação sexual, posição política e também os dados biométricos.

Dados essenciais para a função eleitoral **Dados biográficos e biométricos**

Além dos dados biográficos da pessoa eleitora, como nome, filiação, data de nascimento, entre outros, os dados biométricos são coletados pelo atendente responsável durante o atendimento

⁴Lei n. 13.709/2018, art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: (...), II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos; c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis; d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; f) tutela da saúde, em procedimento realizado por profissionais da área da saúde ou por entidades sanitárias; ou f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

ordinário de alistamento ou em caso de revisão de eleitorado. Isso se faz pela inclusão das impressões digitais dos dez dedos, salvo em caso de impossibilidade física, fotografia no padrão ICAO (art. 8).

Domicílio eleitoral

O domicílio eleitoral corresponde à circunscrição em que o eleitor poderá votar ou ser votado. O conceito de domicílio eleitoral é bastante amplo, pois admite-se que o eleitor tenha seu domicílio eleitoral em qualquer lugar onde possua vínculos sociais, econômicos ou políticos. No entanto, é um elemento inerente ao alistamento, porque não é suficiente que o eleitor esteja alistado - a circunscrição na qual deverá manifestar sua opção política deve ser determinada no ato de alistamento.

Ônus sobre outros órgãos públicos

A legislação prevê obrigações a outros órgãos públicos para o atendimento à função eleitoral, seja no atendimento à pessoa alistanda, seja no fornecimento de dados para atualização do cadastro de eleitores. A obrigatoriedade do alistamento eleitoral impõe a outros órgãos públicos certos deveres, como a concessão de certidão de nascimento sem ônus para o requerente. Por exemplo, o art. 47 do Código Eleitoral prevê a gratuidade de fornecimento de certidão de nascimento para fins de alistamento eleitoral. O pedido de emissão de certidão de nascimento ou casamento, para fins eleitorais, pode ser feito tanto pelos alistandos quanto por delegados de partidos. Essas solicitações deverão ser registradas pelos cartórios em livro próprio.

Intercâmbio de informações

O modo de gestão atual do cadastro de eleitores brasileiro prevê certas relações interinstitucionais que visam à atualização dos registros eleitorais. Em regra, o intercâmbio de dados entre instituições e o TSE ocorre em via de mão única, tendo em vista a regra de que os dados do cadastro deverão servir exclusivamente aos fins eleitorais. O art. 9º, da Res. 23.659/2021, prevê:

Art. 9º Os dados biográficos e biométricos que compõem o cadastro eleitoral poderão ser atualizados, mediante inclusão ou alteração, com informações oriundas de bancos de dados geridos por órgãos públicos, inclusive da Identificação Civil Nacional.

§ 1º O aproveitamento das informações biométricas existentes em órgãos federais, estaduais e municipais somente será feito se:

I – houver equivalência na padronização dos dados coletados, observados os padrões NIST e ICAO; e

II – a data de coleta dos dados importados for posterior à dos dados existentes no cadastro eleitoral.

§ 2º Poderão ser coletadas, na forma do caput deste artigo, informações relativas a endereços, mas sua utilização para fins de fixação ou alteração de domicílio eleitoral dependerá sempre da expressa indicação da pessoa titular da inscrição eleitoral, no momento do requerimento de alistamento ou de transferência.

§ 3º As regras de atualização dos dados por meio das informações referidas no caput deste artigo deverão ser aprovadas pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral poderá firmar acordos de cooperação com entidades públicas ou privadas, visando à ampliação, transferência ou aproveitamento de dados biométricos, ouvida a Corregedoria-Geral

A seguir, vejamos dois programas de transferência de dados entre órgãos e o TSE.

Infodip - Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos

O Infodip (Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos) é um canal para o envio e o processamento de informações a respeito de óbitos, condenações por improbidade administrativa e outras situações que impactem os direitos políticos.

A Resolução Conjunta TSE/CNJ nº 6, de 21 de maio de 2020, instituiu o Infodip como a sistemática única para envio dessas comunicações no âmbito do Poder Judiciário (TSE, s/d) .

Importação de Biometrias de Órgãos Externos – BioEx

Desde 2017 o TSE implementou um projeto para o aproveitamento de dados biométricos de eleitoras e eleitores disponíveis nas bases de órgãos públicos. Trata-se do projeto de Importação de Biometrias de Órgãos Externos – BioEx. Esse projeto foi implementado por meio de acordos de cooperação técnica do TSE com órgãos de identificação, como o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD), de São Paulo, o qual, segundo informação do TRE-SP (2024) foi o responsável pelo repasse de 91% dos dados. A Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) também forneceu dados biométricos para serem utilizados nas eleições.

O procedimento prevê apenas a confirmação da impressão digital dos eleitores cujos dados foram fornecidos pelo Bioex. No dia da eleição, os cadernos de votação, que contêm os dados para identificação dos eleitores, apresentarão o aviso “Biometria fornecida por órgão conveniado à Justiça Eleitoral”. A habilitação das eleitoras e dos eleitores ocorrerá de forma idêntica àquela realizada com a biometria coletada pela Justiça Eleitoral. Ao validar a digital, a biometria será incluída no cadastro eleitoral e validada para o uso em eleições futuras (TRE-SP, s/d).

Política de Dados Abertos

Como visto, a dinâmica atual de transferência de dados entre instituições ocorre apenas no sentido da recepção, pela Justiça Eleitoral, de dados que complementem e atualizem o cadastro de eleitores, com vistas à sua higidez. Mas além dos dados de eleitores, a Justiça Eleitoral coleta os dados dos candidatos, por meio dos pedidos de registro de candidaturas, e administra as bases de filiação partidária, partidos políticos, resultados eleitorais, prestações de contas eleitorais e partidárias, pesquisas eleitorais, dados processuais de eleições, comparecimento e abstenção às eleições, e dados de mesários. Trata-se de um conjunto informacional valioso, obtido mediante alto custo administrativo, o que enseja – e justifica – a maximização de seu aproveitamento.

Nesse sentido, o TSE publica a Portaria n. 93, de 2021, que dispõe sobre a Política de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral, atendendo a princípios constitucionais e legais de transparência, assegurando o acesso público a informações de interesse coletivo, e promovendo o uso de formatos abertos e garantindo

Ademais, serve à função não menos importante de fomentar a pesquisa científica sobre gestão pública, promovendo o desenvolvimento tecnológico e a inovação no setor público. Há, porém, outras facetas dessa abertura que merecem ser consideradas, como se verá adiante.

Riscos e Vantagens da Troca de Informações Entre Instituições Governamentais

A integração entre o banco de dados do Registro Civil e o Cadastro Eleitoral no Brasil tem gerado diversas discussões e críticas, especialmente em relação à privacidade, segurança de dados e aos possíveis impactos na cidadania (Bioni et al., 2022). Uma das principais preocupações refere-se à proteção dos dados pessoais. A integração entre o sistema do Registro Civil e do Cadastro Eleitoral envolve o compartilhamento de informações sensíveis, como dados de nascimento, falecimento e casamento, entre outros. Algumas pesquisas alertam para o risco de vazamento de dados ou de uso indevido das informações por terceiros, especialmente em um momento em que a legislação de proteção de dados (LGPD) ainda está em desenvolvimento e adaptação pelos órgãos governamentais brasileiros.

Outro ponto de crítica é a concentração de informações em um único sistema. Ao integrar o Registro Civil com o Cadastro Eleitoral, há um risco de criar uma base de dados muito ampla e acessível para diferentes setores do governo, o que pode abrir portas para possíveis abusos de poder ou até erros administrativos.

Algumas preocupações giram em torno dos impactos no processo eleitoral e dos riscos à democracia. O acesso a dados sensíveis, como registros de falecimento, pode ajudar a evitar fraudes, como o uso de identidades de pessoas falecidas para votar. No entanto, também há receios de que a integração possa ser usada para manipulações eleitorais ou dificultar o acesso de certos grupos ao voto.

Algumas pesquisas apontam que a integração desses bancos de dados pode prejudicar grupos vulneráveis, como comunidades indígenas, quilombolas, população LGBTQIA+, pessoas em situação de rua, entre outros, que frequentemente têm dificuldades em atualizar seu registro civil ou que estão fora do sistema de registro

eleitoral. Esse fato poderia causar uma exclusão ainda maior desses cidadãos do processo eleitoral.

Por fim, um grupo especificamente vulnerável da população que poderia ser potencialmente prejudicado pelo uso da identificação digital para acesso a serviços públicos é a comunidade transgênero. O Brasil é o país com o maior número de violência letal contra pessoas transgênero (Lopez 2020; Sudré, 2020). O uso da identificação digital para acesso a serviços pode resultar em experiências de discriminação, uma vez que a identificação digital se baseia unicamente na certidão de nascimento ou no registro de eleitor, que não necessariamente têm espaço para o nome social — nome pelo qual a pessoa deseja ser chamada e reconhecida, e que é permitido por lei e regulamentos para ser usado em serviços públicos federais, serviços de educação e saúde, mesmo por menores de idade, que têm mais dificuldade de mudar legalmente seu nome.

Outro risco relacionado à integração de dois grandes sistemas de dados é o aumento da probabilidade de erros administrativos, como falhas na atualização de dados ou duplicidade de registros. Por exemplo, pessoas que faleceram podem continuar registradas no sistema eleitoral, ou cidadãos com documentos desatualizados podem ter problemas para exercer seu direito ao voto.

Existe a crítica de que essa integração poderia ser usada para fins políticos, como uma interferência a tentar controlar ou monitorar certos grupos populacionais em prol de interesses eleitorais ou governamentais. Por fim, a implementação dessa integração entre sistemas é também um desafio logístico, com altos custos e complexidade técnica. Ademais, existem dúvidas quanto à eficiência e o real benefício dessa integração para melhorar a gestão eleitoral, considerando o investimento necessário.

E vale anotar que para alguns, pode aparecer como uma forma econômica colaborativa. Para outros, pode contribuir para a *new surveillance*, que

Se caracteriza pela composição de três aspectos, a saber: 1) a exponencialização do volume de dados produzidos e disponibilizados; 2) a sofisticação das técnicas de estocagem destes mesmos dados e; 3) a capacidade de tratamento destes dados, gerando dados sobre dados (os metadados), tudo isso transformado e quantificado (*big data*), produzindo um conhecimento algorítmico funcional-utilitarista (Sadin, 2013).

Considerações Finais

Na formulação de políticas, o compartilhamento de dados entre diferentes órgãos e entidades públicas permite melhor conhecimento da realidade sobre a qual o Estado tenciona agir. Ao lidar com estatísticas, a agregação e anonimização dos dados asseguram a privacidade dos cidadãos.

A adequada proteção jurídica dos dados pessoais é fundamental devido às repercussões na atuação estatal. Em se tratando de dados pessoais, a finalidade de seu tratamento deve ser justificada com base no interesse público. Embora a integração entre o Registro Civil e o Cadastro Eleitoral tenha o potencial de melhorar a eficiência administrativa e combater fraudes eleitorais, as críticas relacionadas à privacidade, à exclusão de grupos vulneráveis e aos riscos de concentração de dados ainda são questões que precisam ser abordadas cuidadosamente para garantir que a implementação seja feita de forma segura e democrática.

Na relação com a sociedade, considerando-se a importância do uso e do tratamento de dados para a economia digital, e que parcela significativa desses dados são armazenados pelo governo, uma política efetiva de dados abertos permite sinergia entre os cidadãos e a administração pública, em busca de melhores soluções para os problemas sociais. Para o Estado, tal política pode incentivar transparência e prestação de contas, além de melhorar a eficiência e a efetividade do gasto público, por meio de cruzamento de dados, da identificação de fraudes e da corrupção, e do refinamento da análise do contexto social sobre o qual o governo tenciona agir. Para o cidadão, pode ensejar melhor acesso e fruição de serviços, públicos ou não, uma vez que a política tem condições de criar valor econômico e fomentar novos modelos de negócios.

Para isso, a oferta de dados públicos deve ser aberta, em formato livre e de forma confiável, não expondo indevidamente dados de natureza pessoal dos cidadãos. O desafio de garantir a privacidade dos dados e da autonomia do consentimento informado e autorizado pelo próprio usuário sobre o uso de suas informações deve sempre permanecer na mente dos gestores públicos, posto que se relaciona com pilares democráticos fundamentais.

Referências

BIONI, B.; GARROTE, M.; MEIRA, M.; PASCHOALINI, N. The digitization of the Brazilian national identity system: A descriptive and qualitative analysis of its information architecture. *Data & Policy*, v. 4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/dap.2022.14>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução n. 23.659, de 26 de outubro de 2021. Estabelece diretrizes para a realização de auditorias e fiscalização do sistema eletrônico de votação. *Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF*, 28 out. 2021.

BRASIL. Código Eleitoral. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Estabelece normas para as eleições no Brasil. *Diário Oficial da União: Brasília, DF*, 15 jul. 1965.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

PUDWELL, Nísia. Gestão eleitoral como política pública em perspectiva comparada: registros de eleitores no Cone Sul in Grupos de pesquisa [recurso eletrônico]: primeiros resultados / Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SÁ, Edmar; VITAL, Luciane Paula. Mapeamento do fluxo de informações pessoais no cadastro eleitoral do TRE-SC sob a ótica da LGPD. *Em Questão, Porto Alegre*, v. 30, 2024. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1808-5245.30.133709>. Acesso em 16 out. 2024.

SADIN, Éric. *L'humanité augmentée. L'administration numérique du monde*. Paris: Échappée. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Infodip. Disponível em <https://www.tse.jus.br/institucional/corregedoria-geral-eleitoral/sistemas-e-servicos-1/infodip-web>. Acesso em 9 set. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Portaria n° 93, de 12 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a Política de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral e dá outras providências. *Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF*, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-93-de-12-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 12 nov. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). TSE dispensará novo cadastramento de eleitores quando for possível o aproveitamento de dados de órgãos parceiros. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-dispensara-novo-cadastramentode-eleitores-quando-for-possivel-o-aproveitamento-de-dados-de-orgaos-parceiros>. Acesso em: 12 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO (TRE-SP). TRE-SP vai usar dados biométricos do Denatran para identificar eleitores em outubro. Disponível em: <https://www.tresp.jus.br/eleicoes/tre-sp-vai-usar-dados-biometricos-do-denatran-para-identificar-eleitores-emoutubro>. Acesso em: 12 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Eleições 2024: TRE-SP vai usar biometria de outros órgãos para identificar mais de 4 milhões de eleitores em SP. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Setembro/eleicoes-2024-tre-sp-vai-usar-biometria-de-outros-orgaos-para-identificar-mais-de-4-milhoes-de-eleitores-em-sp-1>. Acesso em: 16 out. 2024.

Direito Eleitoral, Fake News E Desinformação: Protagonismos Do Poder Judiciário Em Face De Déficits Normativos

Rogério Gesta Leal ¹

Resumo

O objeto deste artigo é avaliar em que medida as nominadas fake news e a chamada desinformação decorrente implicam riscos de fragilização e até comprometimento de processos eleitorais, nomeadamente pela via virtual, e de que maneira o Poder Judiciário brasileiro tem lidado com isso, muito especialmente o Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Pretendemos utilizar na pesquisa o método dedutivo, testando nossas hipóteses com os fundamentos gerais a serem declinados. Utilizaremos para tanto técnica de pesquisa com documentação indireta, nomeadamente bibliográfica..

Abstract

The purpose of this article is to evaluate to what extent the so-called fake news and the resulting so-called disinformation imply risks of weakening and even compromising electoral processes, namely via virtual means, and how the Brazilian Judiciary has dealt with this, most especially the Superior Electoral Court – TSE. We intend to use the deductive method in the research, testing our hypotheses with the general foundations to be declined. For this purpose, we will use research techniques with indirect documentation, namely bibliography.

Introdução

Neste ano de 2024 o Brasil contará com eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, observados os comandos da Lei Federal nº14.192/2021, a qual, entre outras regulações, alterou o Código Eleitoral (Lei nº4.737/1965,e suas alterações), e instituiu o crime de divulgar, no período de campanha eleitoral, fatos inverídicos sobre partidos ou candidatos para exercer influência no eleitorado (fake news), prevendo penas de detenção de dois meses

¹Doutor em direito pela UFSC, professor titular da UNISC e FMP na graduação, mestrado e doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do RS.

a um ano ou multa².

O objeto deste artigo é avaliar em que medida as nominadas fake news e a chamada desinformação decorrente implicam riscos de fragilização e até comprometimento de processos eleitorais, nomeadamente pela via virtual, e de que maneira o Poder Judiciário brasileiro tem lidado com isto, muito especialmente o Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

A hipótese que vamos defender é que fake news e desinformação com fins eleitorais possuem potencial catastrófico de provocar riscos e danos em processos democráticos de sufrágio. O Poder Judiciário pode e deve desenvolver políticas e ações eficientes que busquem evitar e responsabilizar tais fenômenos, inclusive em termos de resoluções por seu órgão competente.

Elegemos desenvolver este texto a partir dos seguintes objetivos tópicos: (i) demarcar os contornos conceituais de fake news e desinformação; (ii) identificar algumas relações tensas entre fake news, desinformação e eleições, e de que forma tem se postado o Poder Judiciário; (iii) sustentar, também a partir de alguns julgados, que o Poder Judiciário tem competência institucional e política para enfrentar, ao menos, o tratamento das fake news e da desinformação no âmbito eleitoral.

Pretendemos utilizar na pesquisa o método dedutivo, testando nossas hipóteses com os fundamentos gerais a serem apresentados. Para tanto, utilizaremos a técnica de pesquisa com documentação indireta, nomeadamente bibliográfica.

O fenômeno das fake news e suas múltiplas faces:

A expressão fake news, a despeito de ambígua, por fazer referência a múltiplos cenários, pode ser tomada como informação falsa, frequentemente sensacionalista, disseminada, por vezes, como uma dissimulada reportagem jornalística; ora associada a opiniões extremistas (como os discursos de ódio) e a propaganda e marketing de manipulação.³ Alguns autores sustentam que o uso

² Portanto, o art.323, do Código Eleitoral, restou assim expresso: Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado. Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa. § 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos. § 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até metade se o crime: I - é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real; II - envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

³ Ver o trabalho de GIUSTI, Serena and PIRAS, Elisa (editors). Democracy and Fake News – information manipulation and post-truth politics. New York: Routledge, 2021. Referem os autores que são notícias que carecem de verdade e veracidade.

uso do termo “fake news” mudou significativamente ao longo do tempo e, até 2015, era normalmente usado para se referir a paródias de notícias de sátiras, raramente aplicado a informações falsas de mídias.

Na definição de Romy Jaster e David Lanius, fake news são notícias que não têm verdade e veracidade. Não têm verdade no sentido de que são literalmente falsas ou comunicam algo falso. Não têm veracidade no sentido de que são propagadas com a intenção de enganar ou sem preocupação com a verdade,⁴ o que nos parece acertado, na medida em que amplia os âmbitos de alcance e impacto que elas provocam, especialmente no campo das disputas eleitorais, riscos enormes a processos e valores democráticos. Isso ocorre através de campanhas de desinformação, criando caos e agitação contínua na opinião pública e fomentando, por vezes, a violência e o conflito institucional.⁵

Giuliano da Empoli adverte para o fato de as fake news inflamarem as paixões do maior número possível de pessoas e grupos, conquistando-as sem convergências à pacificação, mas unindo-as no que chama de beligerantes extremos.⁶ Isso é potencializado pelo direcionamento de conteúdos provenientes de algoritmos formatados para determinados perfis de usuários, que potencializam a difusão sectária de mensagens, por vezes violentas, de ódio e intolerância, baseadas na dicotomia nós x eles (os inimigos).⁷

Na realidade, as notícias falsas sempre existiram e sempre existirão, mas parece impossível negar que, hoje, a internet representa um ponto de ruptura para o mundo da informação (verdadeira e falsa), tanto no sentido positivo quanto no negativo. A liberdade de acesso a muitas fontes (superação da escassez de recursos informacionais) é, certamente, um aspecto positivo para a liberdade de informação, tal como a divulgação em tempo real de notícias e a acessibilidade a elas em praticamente todo o mundo.

⁴ Neste sentido HABGOOD-COOTE, Joshua. Stop talking about fake news! In *Inquiry* 62, p.1039, refere que: The problem of fake news involves ignorance and uninformed decision-making, distrust of information further undermining access to information, and inability to deliberate within democracy.

⁵ JASTER, Romy and LANIUS, David. Speaking of fake news. In BERNECKER, Sven; FLOWERREE, Amy; GRUNDMANN, Thomas. *The Epistemology of Fake News*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p.20.

⁶ Na dicção de YOUNG-BROWN, Fiona. *Fake News and Propaganda*. New York: Cavendish Square Publishing, 2020, p.14: Fake news can be defined in a variety of ways, but the simplest definition is the most accurate. It is any news story that contains false

⁷ EMPOLI, Giuliano Da. *Os engenheiros do caos*. São Paulo: Vestigio, 2019.

Paralelo a isso, temos visto que a representação do mundo da internet como um reino de liberdade tem algo de falacioso, isto porque os assuntos envolvidos são múltiplos e com interesses muitas vezes conflitantes. Os grandes operadores que atuam com fins lucrativos no mundo virtual certamente não podem ser considerados da mesma forma que os seus usuários.⁸

As democracias precisam de notícias independentes e baseadas em fatos para dar voz a um leque diversificado de pessoas, vigiar os poderosos e manter os membros da sociedade informados.

Ao permitir que o público monitorize o desempenho do governo, as notícias servem como mecanismo para a responsabilização democrática e socializam os cidadãos em atitudes e valores democráticos. Quando as notícias têm valor epistêmico, os cidadãos que prestam atenção a elas provavelmente serão capazes de agir de forma mais consciente, apoiando e participando mais dos espaços públicos.⁹

O problema é que nossos ambientes midiáticos, de modo geral, estão poluídos por notícias imprecisas e outras formas de informação incorreta (desinformação). Nos Estados Unidos - EUA, por exemplo, parte significativa da informação divulgada publicamente no contexto das eleições presidenciais de 2016 era falsa, tendo sido escrita para ganhar dinheiro ou para enganar o público.¹⁰ No Reino Unido, uma empresa de consultoria política, a Cambridge Analytica, utilizou desinformação para ajudar a influenciar o resultado do referendo do Brexit.¹¹

A internet também levou a certa democratização da produção de informações, pois qualquer pessoa hoje pode operar seu próprio canal de notícias. Todavia, há insuficientes filtros que controlem a qualidade deste material. Para além disto, na ausência de controles de qualidade eficazes, os canais de notícias não são penalizados

⁸ Conforme as reflexões de FERRARIS, Maurizio. *Postverità e altre enigmi*. Bologna: Il Mulino, 2020.

⁹ E esta tem sido a posição do Supremo Tribunal Federal do Brasil - STF desde há muito, ao dizer que: A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. ADI 4451, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2018, DJe 06/03/2019.

¹⁰ Como nos informa o texto de ALLCOTT, Hunt & GENTZKOW, Matthew. *Social Media and Fake News in the 2016 Election*. In *Journal of Economic Perspectives*, 31: 211-36, 2017, pp.211/236, acesso pelo site: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, em 02/05/2024. Nos três meses que antecederam as eleições de 2016, nos Estados Unidos da América- EUA, as vinte principais notícias falsas referentes ao pleito eleitoral no Facebook obtiveram mais compartilhamentos do que as vinte principais notícias reais sobre o tema, como mostra McINTYRE, Lee. *Post-Truth*. Cambridge: MIT Press, 2018, p.109. O problema é que, neste país, a Suprema Corte protege o direito de livre manifestação do pensamento mesmo que constituindo fake news/desinformação, não importando os impactos que estas situações tragam para a Democracia. No ponto ver a excelente crítica que faz BROWN, Rebecca L. *The harm principle and free speech*. In *Southern California Law Review*, vl.89:953, 2016.

¹¹ RAWLINSON, Francis. *How press propaganda paved the way to Brexit*. London: Palgrave Macmillan, 2020

por aumentarem audiência – e, por vezes, são fomentados a fazer isto – à custa da qualidade e confiabilidade das notícias que divulgam.¹² As redes sociais, de igual sorte e costumeiramente, divulgam frequentemente notícias imprecisas com impactos globais enormes, de forma mais rápida, mais profunda e mais ampla do que as mídias tradicionais. Ademais, segundo Vosoughi, as notícias falsas têm se evidenciado propensas a circular com mais ênfase entre as pessoas,¹³ nomeadamente porque os motores de busca, devido aos algoritmos de recomendação e personalização, conduzem ao que Pariser chama de bolhas de filtro e câmaras de eco.¹⁴

Neste ponto a análise de Carlo Magnani é precisa sobre os impactos no quotidiano deste fenómeno que é a informação virtual e sua produção:

Em primeiro lugar, a descentralização do sistema de produção de notícias, aberto a qualquer pessoa, sem barreiras à entrada e fragilizado pelos respetivos deveres de controlo (fact-checking) e responsabilidades que pesam apenas sobre os editores; depois, a velocidade e capilaridade de difusão de cada conteúdo; a perda de confiança nos meios de comunicação tradicionais; a presença de alguns gatekeepers, ou seja, seletores de informação, que garantem que as notícias divulgadas pelo algoritmo chegam a milhões de contatos; por fim, a polarização do público e a formação de câmaras de eco que levam à formação de grupos fechados e auto-referenciais, propensos a assumir acriticamente a informação que circula na sua comunidade. Todos estes fatores, em conjunto, significariam que “no ecossistema da Internet, as notícias falsas adquirem uma importância muito maior porque as possibilidades de serem produzidas

¹²Neste sentido ver o texto de GOLDMANN, Alvin I. *Knowledge in a social world*. Oxford: Clarendon Press, 2020, p.182 e seguintes.

¹³VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb, and ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. In *Science* 359(6380): pp.1146–51, 2018, publicado em 09/03/2018, acesso pelo site: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>, em 02/05/2024. Mesma compreensão tem o MENDES, Gilmar Ferreira. A problemática das fake news no Estado de Direito: uma análise do julgamento da ADPF 572. In BRANCO Paulo Gustavo Gonet e outros (coord.). *Eleições e Democracia na era digital*. São Paulo: Almedina, 2022, p.80: Conforme destacado por Benkler, Faris e Roberts, o desenvolvimento de processos tecnológicos relacionados a convergência das mídias sociais, curadoria algorítmica de notícias, bots, inteligência artificial e grandes análises de dados tem criado verdadeiras câmaras de eco, que removem os indícios de confiabilidade sobre a informação e colocam em dúvida a capacidade de governar a nós mesmos como democracias razoáveis.

¹⁴VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb, and ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. In *Science* 359(6380): pp.1146–51, 2018, publicado em 09/03/2018, acesso pelo site: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>, em 02/05/2024. Mesma compreensão tem o MENDES, Gilmar Ferreira. A problemática das fake news no Estado de Direito: uma análise do julgamento da ADPF 572. In BRANCO Paulo Gustavo Gonet e outros

e disseminadas são extremamente mais amplas”.¹⁵

Paradoxalmente, podemos afirmar que a diversidade de notícias na era digital tem se revelado baixa. Isso ocorre porque, embora haja inúmeros editores no mercado, há pouca variedade, uma vez que muitas notícias dizem respeito a ocorrências em tempo real do cotidiano e são simplesmente replicadas por todos os veículos do mesmo modo. A instantaneidade dos fatos não possibilita uma imersão aprofundada em suas causas e consequências, o que gera informações com baixos níveis de aferição e crítica.¹⁶

Por conta destes cenários é que inúmeros protagonistas do espaço público e privado têm proposto intervenções estatais para punir, apreender, censurar ou, ainda, para certificar informações falsas como tais: não somente a difamação, a fraude, o engano, a manipulação de mercado, a mentira, a violação da propriedade intelectual ou fé pública, mas a falsidade em si de dados e notícias.¹⁷

Mas há atores internacionais contrários a tais medidas, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, que desenvolveu relatório sobre liberdade de expressão e desenvolvimento de mídias, destacando a preocupação com o acirramento de legislações em vários países ocidentais que, em nome do combate às fake news, entre os anos de 2012 e 2017, estariam representando verdadeira ameaça à liberdade de imprensa e pensamento.¹⁸

Da mesma forma, a Organização das Nações Unidas - ONU, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa - OSCE, a Organização dos Estados Americanos - OEA, e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos - ACHPR, em uma declaração conjunta adotada em Viena, em 3 de Março de 2017, consideraram que proibições genéricas de divulgação de informações baseadas

¹⁵MAGNANI, Carlo. Libertà d'informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee. In Forum di Quaderni Costituzionali, f.4, 2019, p.03. Acesso pelo site: <https://ora.uniurb.it/handle/11576/2666706?mode=complete>, em 21/02/2024. Em razão disso, o autor afirma que têm havido intervenções a favor da revisão do princípio da livre colocação de ideias no mercado (free market placement of ideas), pedra angular do constitucionalismo ocidental em termos de liberdade de expressão, para comunicações pela internet, justamente para os fins de proteção da função da verdade.

¹⁶Em termos de escala destes fenômenos, temos de lembrar que há crescente descentralização de processos de criação e disseminação de conteúdos no mundo virtual hoje, no qual editores e consumidores se confundem e geralmente não se conhecem, pois muitas vezes são anônimos, complicando ainda mais as possibilidades de controle. Neste sentido o texto de WYRWOLL, Claudia. Social Media: fundamentals, models, and ranking of user-generated ações contra fake news em vários países.

¹⁷Como nos mostra o site <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>, acesso em 03/05/2024, divulgando um guia internacional de ações contra fake news em vários países.

¹⁸O documento elaborado e publicado em 2018 pode ser encontrado no site: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000038061822-null&queryId=0a30ee-11-7640-48c0-b1c3-8d7ef1e5dc867>, acesso em 03/05/2024. O relatório aponta ainda o aumento de intervenções estatais visando o monitoramento e filtragem de conteúdos on line, não raro sob o argumento de proteção da segurança pública.

em critérios vagos e fatos ambíguos, incluindo os relativos a notícias falsas ou informações não objetivas, são incompatíveis com as normas internacionais protetoras da liberdade de expressão, devendo portanto ser abolidas.¹⁹

E isto tudo está fundamentado na ideia, já antiga, de que a divulgação de notícias falsas não pode ser considerada ilícita por si só. Em uma democracia pluralista, baseada na centralidade do indivíduo e, portanto, no conceito de autodeterminação individual e coletiva, é a própria sociedade que deve elaborar filtros quantitativos e qualitativos para formatar dinamicamente a opinião pública.²⁰ Ou seja, o “direito à informação” deriva dos princípios fundadores da forma de Estado delineada pela Constituição, os quais exigem que a nossa democracia se baseie na opinião pública livre e seja capaz de se desenvolver através da competição igualitária de todos na formação da vontade geral.²¹

Sob o ponto de vista da reflexão política, Zagrebelsky sustentou que é preciso confrontar determinados discursos éticos da verdade com uma ética da dúvida democrática. Isso porque, apesar das aparências, a dúvida não é de todo o oposto da verdade, podendo ser sua reafirmação - uma homenagem à verdade que precisa sempre ser examinada e redescoberta, nos espaços públicos da democracia. E por essa razão, os detentores de uma suposta verdade absoluta (pensamento único) precisam se convencer de que a política e a ética do cotidiano e das relações sociais não são a simples aplicação das suas próprias crenças ou convicções profundamente enraizadas, mas sim a mediação entre crenças, convicções, opiniões, normas e situações concretas.²²

No ano de 2018, um grupo de alto nível da Comissão Europeia publicou relatório sobre a desinformação, a partir de reflexões de especialistas de todo o mundo. Este documento teve como foco

¹⁹ Acesso pelo site: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>, em 03/05/2024.

²⁰ Como quer a literatura bem anterior a era virtual que vivemos, com CRISAFULLI, Vezio. *Problematica della libertà d'informazione*. In *Il Politico*, vol.29, n°2, giugno 1964. Roma: Ribbetino Editore, 1964, p.291, ao dizer que o pluralismo de vozes e tendências existentes na sociedade, se por um lado atua com representação de narrativas, por outro concretiza o “direito à informação”, como pluralidade constitucionalmente garantida de vozes concorrentes.

²¹ ESPOSITO, Carlo. *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*. Milano: Giuffrè, 1958, p.39. Como referem BASSINI, Marco e VIGEVANI, Giulio Enea. *Primi appunti su fake news e dintorni*. In *Medialaws*, sezione monografica, acesso pelo site: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/1.-Bassini-Vigevani.pdf>, p.14, em 14/05/2024: Ogni riflessione incentrata sulla repressione del fenomeno delle fake news, così come, del resto, dei discorsi d'odio intercetta un tema che si colloca alle radici dello stato liberal-democratico e chiama in causa l'interpretazione dei principi costituzionali e, in specie, della libertà di espressione. Non sono estranee a questo discorso, peraltro, le concezioni relative al modello di democrazia (aperta o militante) nonché forse anche la visione ottimistica o pessimistica in ordine alla capacità dei cittadini di sottoporre a giudizio critico i messaggi veicolati sulle nuove e vecchie piattaforme informative.

²² ZAGREBELSKY, Gustavo. *Contro l'etica della verità*. Roma: Laterza, 2019, p.34.

central apresentar subsídios para elaborar políticas de enfrentamento de fake news na Europa. Todavia, recomendou explicitamente a não regulamentação contra a desinformação, fundamentalmente devido aos riscos de violação das garantias de liberdade de expressão, bem como dúvidas sobre quem deve ser responsabilizado pela disseminação de desinformação: criadores, partilhadores ou fornecedores de conteúdo entre outros, o que evidencia a complexidade do tema.²³

O relatório propõe a formatação de políticas públicas assentadas em cinco pilares neurais: (i) aumentar a transparência das notícias online, envolvendo partilha adequada e respeitosa da privacidade de dados sobre os sistemas que permitem a sua circulação; (ii) promover o aperfeiçoamento dos conhecimentos de mídias e da informação digital, auxiliando os usuários a navegar em ambientes digitais; (iii) desenvolver ferramentas para capacitar usuários e jornalistas para combater a desinformação e promover envolvimento positivo com tecnologias de informação em rápida evolução; (iv) salvaguardar a diversidade e a sustentabilidade do ecossistema europeu dos meios de comunicação social; e (v) promover pesquisas contínuas sobre o impacto da desinformação na Europa para avaliar as medidas tomadas pelos diferentes atores, ajustando constantemente as respostas necessárias.²⁴

O documento também sugere compreensão ampliada da desinformação enquanto fenômeno que vai muito além das fake news, pois abrange todas as formas de informação falsa, imprecisa ou enganosa, concebida, apresentada e promovida para causar intencionalmente danos públicos, ou com fins lucrativos. A partir deste conceito, a desinformação não abrangeria questões decorrentes da criação e difusão de conteúdos ilegais (difamação, discurso de ódio, incitamento à violência), que estão sujeitos a soluções regulamentares sob a legislação nacional; nem outras formas de distorções deliberadas, mas não enganosas dos fatos, como sátiras e paródias.²⁵

²³ O documento pode ser acessado pelo site: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>, em 03/05/2024, intitulado EUROPEAN COMMISSION. A multi-dimensional approach to disinformation – report of the independent high-level group on fake news and online disinformation. Luxembourg: European Commission, 2018. Uma reflexão mais crítica sobre o tema podemos ter no texto de DE MINICO, Giovanna. Antiche libertà e nuova frontiera digitale. Torino: Giappichelli, 2016.

²⁴ Idem. Neste sentido ver o artigo crítico a políticas de enfrentamento das fake news publicado por GREENWALD, Glenn. Firs France, now Brazil unveils plan to empower the government to censor the internet in the name of stopping fake news. Publicado no site do The Intercept, no dia 10/01/2018, acesso pelo site: <https://theintercept.com/2018/01/10/first-france-now-brazil-unveils-plans-to-empower-the-government-to-censure-the-internet-in-the-name-of-stopping-fake-news/>, em 03/05/2023.

²⁵ Nesta perspectiva, a desinformação consiste, de fato, não apenas em informações falsas ou enganosas, mas é criada e divulgada com fins lucrativos, ou para enganar intencionalmente o público, podendo causar danos aos interesses públicos, entendidos como ameaças aos processos políticos e democráticos.

Portanto, a manipulação e adulteração de informações não são práticas novas, mas foram desenvolvidas historicamente antes da existência dos padrões e normas que regem a integridade e a ética na gestão da informação. No século XXI, o enorme alcance que a internet proporciona a essas práticas tem transformado as diversas formas de desinformação em um problema de interesse para governos, meios de comunicação e cidadãos.

No campo da política, podemos afirmar que a propaganda faz parte de sua constituição e história, pelo menos desde o início do século passado, não sendo um fenômeno meramente digital. Contudo, o alcance destes conteúdos no ambiente virtual assume especial importância, basta observar como a propaganda é ajustada a comunidades e grupos específicos com base em gostos, inclinações políticas e círculos de amizade.²⁶

Desde o triunfo de Donald Trump como Presidente dos EUA, tanto na campanha de 2016 quanto ao longo de toda sua gestão, surgiram alarmes sobre os possíveis efeitos da disseminação de informações falsas na Internet em processos eleitorais em regimes democráticos, assim como seus impactos amplos na opinião pública, Isso evidencia o papel das redes sociais como fator importante para vencer eleições, por vezes muito mais poderosa que o dinheiro.²⁷

Semanas antes das eleições, milhões de pessoas viram em seus feeds de notícias do Facebook a declaração de que o Papa Francisco tinha proclamado o seu apoio à candidatura de Donald Trump. Essa notícia falsa recebeu 960 mil interações na rede social (comentários, reações e compartilhamentos), mais do que qualquer outra notícia real sobre as eleições.²⁸

E isto não se restringe ao processo eleitoral em si, mas contamina a vida de muitas pessoas por um longo período, após as eleições. Basta lembrarmos, como fruto da campanha eleitoral referida, da notícia de que, em 4 de dezembro de 2016, um mês

²⁶De lembrar que o Fórum Econômico Mundial, já em 2013, no seu relatório anual, identificou a explosão selvagem da informação digital num mundo constantemente hiperconectado entre os desafios globais, destacando que o risco de desinformação digital massiva está no centro da constelação de riscos tecnológicos e geopolíticos que vão desde o terrorismo aos ataques cibernéticos. Acesso pelo site: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf, em 26/05/2024.

²⁷Ver a matéria da CNBC News, publicada em 13/01/2021, intitulada Trump's election lies were among his most popular tweets, da autoria de Nate Rattner, acesso pelo site: <https://www.cnbc.com/2021/01/13/trump-tweets-legacy-of-lies-misinformation-distrust.html>, em 04/05/2024. Também o texto de BROWN, Etienne. "Fake News" and Conceptual Ethics. In *Journal of Ethics and Social Philosophy*, 16(2): 144–54, 2019.

²⁸SILVERMAN, Craig. This analysis shows how viral fake election news stories outperformed real news on Facebook. Publicado no BuzzFeed Feed News, em 16/11/2016, acesso pelo site: <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>, em 11/05/2024.

após a eleição presidencial, Edgar Maddison Welch, um homem de 28 anos da Carolina do Norte, atirou três vezes na pizzaria Comet Ping Pong, em Washington D.C., com o intuito de resgatar crianças que estariam sendo exploradas por uma suposta rede de tráfico sexual dirigida por Hillary Clinton e outros membros do Partido Democrata.²⁹

Estas questões são tão emblemáticas e complexas que um estudo científico do professor da Universidade de Stanford, Matthew Gentzkow, e da Universidade de New York, Hunt Allcott, esclarece que não é possível avaliar de modo definitivo se a desinformação foi, ou não, causa importante da eleição de Trump, a partir do enfrentamento dos níveis de persuasão que esta causou entre os eleitores. Ao contrário da sensação que hoje circula na opinião pública, ao aplicar fórmulas para calcular a persuasão política dessas campanhas de desinformação, a pesquisa destes autores chegou à conclusão de que todas as histórias falsas foram vistas e acreditadas muito menos do que os meios de comunicação tradicionais (como a televisão).³⁰

Em estudo realizado pelo Centro de Estudios em Libertad de Expresión y Acceso a la Información, da faculdade de direito da Universidad de Palermo, há registros interessantes sobre esta eleição de 2016 nos EUA:

Las veinte principales noticias falsas disponibles a través de Facebook durante los tres meses anteriores a las elecciones generaron más interacciones que las veinte principales historias reales publicadas en la misma red social por los medios de comunicación más reconocidos (New York Times, Washington Post, Los Angeles Times, Wall Street Journal, FOX News, entre otros). The Guardian y BuzzFeed revelaron que gran parte de estas historias estaban siendo producidas por un grupo de jóvenes macedonios, quienes a través de titulares sugestivos que producían clics –técnica engañosa conocida como clickbait– hicieron miles de dólares en publicidad gracias al tráfico de sus páginas de Internet. En la ciudad de Veles, Macedonia, se crearon más de cien sitios web con este objetivo,

²⁹ Conforme a notícia de SIDDIQUI, Faiz and SVRLUGA, Susan. N.C. man told police he went to D.C. pizzeria with gun to investigate conspiracy theory. Publicada no Washington Post, edição de 05/12/2016, acesso pelo site: <https://www.washingtonpost.com/news/local/wp/2016/12/04/d-c-police-respond-to-report-of-a-man-with-a-gun-at-comet-ping-pong-restaurant/>, acesso em 11/05/2024.

³⁰ ALLCOTT, Hunt and GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. In *Journal of Economic Perspectives*. V.31, n°2. Spring 2017, pp.211/236, acesso pelo site: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, em 04/05/2024. Dizem os autores que: this rough calculation does not explicitly take into account the fact that a large share of pro-Trump fake news is seen by voters who are already predisposed to vote for Trump—the larger this selective exposure, the smaller the impact we would expect of fake news on vote shares. (p.160).

diseñados para parecer portales auténticos de noticias. Otras fábricas de noticias falsas operaban directamente desde Estados Unidos. De acuerdo con sus propios creadores, gran parte del tráfico de estos sitios provenía de los clics originados en Facebook, donde tenían además cientos de miles de seguidores.³¹

Este mesmo estudo aponta que o próprio Facebook admitiu perante o Senado dos EUA que milhões de usuários tinham visto publicidade produzida pela Rússia, publicada no Facebook e no Instagram, gerando informações falsas a favor da eleição de Trump. O Twitter declarou ter encontrado 2.752 contas controladas por russos, sendo que os bots russos tuitaram 1,4 milhões de vezes durante esta eleição. Já o Google encontrou mais de mil vídeos sobre o assunto no YouTube.³²

Na Europa, podemos citar, muito recentemente, a criação, pelo serviço diplomático da União Europeia - UE³³, e pelo Serviço Europeu para Ação Externa – SEAE³⁴, de um grupo de especialistas vinculado à divisão de comunicação estratégica, grupos especiais e análises da informação produzida pelo SEAE, cujo escopo é o de: *lograr que el público esté más concienciado y familiarizado con las operaciones de desinformación del Kremlin, y ayudar a la ciudadanía de Europa y de fuera de ella a desarrollar resistencia a la manipulación de la información digital y de los medios de comunicación.*³⁵ Na mesma direção vão os países membros da EU, como a Itália, que conta com o site pagellapolitica.it, denominando-se: um projeto editorial nascido em 2012 que trata da verificação de fatos e da análise da atualidade política. Nossa missão é ajudar os leitores a compreender o que move a dinâmica da política, com base em números e fatos.³⁶

³¹CORTÉS, Carlos y ISAZA, Luisa. Noticias falsas en internet: la estrategia para combatir la desinformación. Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, da facultade de direito da Universidad de Palermo, acesso pelo site: <https://www.palermo.edu/cele/pdf/FakeNews.pdf>, em 11/05/2024, p.02. Mais informações podem ser obtidas no site da instituição: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2022-report-eeas-activities-counter-fimi_en?etrans=pt, acesso em 31/05/2024.

³²Idem, p.04. Nick Srnicek sustenta que empresas como Google, Facebook, Apple, Microsoft, Siemens, constituem hoje conjunto de empresas que se transformaram em plataformas, fornecendo a base de hardware e software para outras empresas operarem. Esta transformação assinala grande mudança na forma como as empresas capitalistas operam e como interagem com o resto da economia, o que chama de emergência do capitalismo de plataforma. SRNICEK, Nick. Platform Capitalism. Cambridge: Polity Press, 2017, p.52

³³Mais informações podem ser obtidas no site da instituição: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2022-report-eeas-activities-counter-fimi_en?etrans=pt, acesso em 31/05/2024.

³⁴Mais dados podem ser obtidos no site da instituição: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_pt#:~:text=Garante%20a%20segurança%20ao%20abrigo,resposta%20a%20situações%20de%20crise, acesso em 31/05/2024.

³⁵Consoante informação do site da instituição: <https://euvsdisinfo.eu/es/about-es/>, acesso em 31/01/2024

³⁶Informações obtidas no site: <https://pagellapolitica.it/progetto>, acesso em 31/01/2024. Na mesma direção operam os sites: (i) <https://facta.news>, acesso em 31/05/2024, e (ii) <https://lavoce.info>, acesso em 31/05/2024.

Ao lado disto, é digno de registro a proposta de regulação e controle dos chamados conteúdos ilegais online que, em setembro de 2017, a Comissão Europeia enviou ao Parlamento e ao Conselho Europeu, visando valorizar o papel proativo dos intermediários. Essa proposta parte do postulado de que as plataformas online devem exercer maior responsabilidade no controle de conteúdos.

A proposta fornece uma série de orientações e princípios para as plataformas, com o objetivo de intensificar a luta contra os conteúdos ilegais nelas dispostos, em colaboração com as autoridades nacionais, os Estados-Membros e outras partes interessadas, especialmente em relação aos crimes de incitação ao terrorismo e os discursos de ódio. Em particular, identifica algumas ferramentas comuns para prevenir, identificar rapidamente, remover e evitar o reaparecimento de conteúdos ilícitos em seus domínios, através da desativação do acesso.

Nessa perspectiva, os operadores de rede são obrigados a agir rapidamente na remoção de conteúdos, em alguns casos, mesmo apenas após denúncia de entidades privadas.³⁷ Estas medidas da EU figuram como verdadeiros atos de soft law e soft power, sem introduzir novas disposições jurídicas que possam entrar em conflito com as proteções constitucionais previstas nas leis dos Estados-Membros, na CEDH e na Carta de Nice.

Esses fenômenos também têm se feito presentes em muitos processos eleitorais recentes na América Latina. No México, por exemplo, foram documentados casos como: (i) a falsificação de uma pesquisa (que nunca existiu) do The New York Times, que colocava o candidato Meade como favorito; (ii) a falsificação de um vídeo do canal Russia Today, que usava legendas falsas relatando o apoio de Vladimir Putin à campanha de López Obrador; (iii) a edição de vídeo da emissora estatal venezuelana VTV, em que o presidente Nicolás Maduro supostamente declarava seu apoio a López Obrador.³⁸

³⁷ Conforme dados disponíveis no site: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-tackling-illegal-content-online-towards-enhanced-responsibility-online-platforms>, acesso em 14/05/2024. Em especial ver o documento que detalha tais propostas de políticas intitulado EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling Illegal Content Online – towards an enhanced responsibility of on line platforms. Brussels, 28/09/2017. COM (2017) 555, 28/09/2017.

³⁸ Conforme notícia publicada no site da BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44476959>, em 28/06/2018, acesso em 30/05/2024. Temos ainda neste país, conforme o site sob comento, o caso de notícia veiculando imagem do Papa Francisco em um vídeo, com mais de 2,5 milhões de visualizações, com texto acompanhando a imagem que dizia: As ideologias de AMLO são ditaduras que não funcionam. Isto fazia parte de uma série de vídeos atribuídos ao líder da Igreja Católica, a religião majoritária no México, cujas palavras foram tiradas do contexto.

Na Colômbia, houve a divulgação de vídeo manipulado que causou grande alvoroço nacional em período eleitoral conturbado, além da falsificação de um artigo do programa Noticias Uno, que anunciava que a Missão de Observação Eleitoral (MOE) independente havia solicitado ao procurador-geral do país que revelasse as conclusões sobre a corrupção eleitoral que poderiam impactar o resultado do pleito.³⁹

No Chile, um relato falso sobre o candidato a Presidente, Alejandro Guillier, que supostamente estaria sendo apoiado por Nicolás Maduro, desencadeou o fenômeno que ficou conhecido como “Chilezuela”, o qual, segundo a mídia, teria contribuído para o resultado final das eleições.⁴⁰

No Brasil, a eleição para Presidente da República de 2018, com a vitória de Jair Bolsonaro – assim como todo o período de seu governo -, foi igualmente marcada por cenários diversos de fake news. Uma matéria publicada no site do New York Times destaca algumas destas particularidades, especialmente o uso do WhatsApp, chamando a atenção para o fato de que ferramentas de mensagens instantâneas propagam com facilidade teorias da conspiração e desinformação de modo avassalador. Isso ocorre porque as informações passam de mão em mão na forma de texto, imagem, vídeo ou memes, sem autoria identificada, sendo que a legitimidade e autoridade do conteúdo são, em última análise, atribuídas por quem o compartilha.⁴¹

Podemos ainda fazer referência, no contexto das fake news de cunho eleitoral, aos chamados robôs sociais, uma espécie de chatbot que produz conteúdos automáticos para redes, geralmente em apoio a campanhas, marcas, ou políticos, tentando se passar por ser humano.⁴² Embora esses bots sejam usados para aumentar o número

³⁹ Conforme notícia publicada no site AFP Factual: <https://factual.afp.com/las-tres-mentiras-mas-virales-de-la-campana-presidencial-en-colombia>, em 16/06/2018, acesso em 30/05/2024. Também é digno de registro que neste país uma nota do portal Tiempo 12 distorceu entrevista com Rodrigo Londoño, diretor do hoje partido Força Revolucionária Comum (FARC), e conhecido em seus tempos de guerrilha como “Timochenko”. Com o título “Ameaça! Timochenko: se Duque vencer voltaremos às armas!”, o artigo cita Londoño assegurando que na fase final do Governo de Santos o processo de paz está em perigo. O problema é que a AFP Colômbia, em matéria sobre o tema, aclara que tal publicação não incluiu o vídeo original da entrevista, mas apenas utilizou a primeira parte do depoimento do ex-guerrilheiro, tirando-o do contexto.

⁴⁰ Conforme notícia publicada no site jornalístico Interferencia: <https://interferencia.cl/articulos/chilezuela-la-fake-news-que-llevo-pinera-la-moneda>, em 01/11/2018, acesso em 30/01/2024.

⁴¹ Ver a notícia publicada no site do New York Times: <https://www.nytimes.com/2018/10/19/technology/whatsapp-brazil-presidential-election.html>, intitulada Desinformation spreads on whatsapp of brazilian election, em 19/10/2018, acesso em 30/01/2024, especulando que foi o uso estratégico da desinformação e das fake news que a extrema direita se fortificou no país. No mesmo sentido, ver a matéria intitulada Eleições com fake news? Uma semana dentro de 272 grupos políticos no WhatsApp mostra um Brasil dividido e movido a notícias falsas, publicado pela BBC Brasil, em 05/10/2018, no site www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742, acesso em 30/01/2024

⁴² Lembrando que bots são programas de computador que gerenciam uma ou mais contas de mídia social para realizar ações específicas por meio delas.

de seguidores nas redes sociais, eles também são ferramentas eficazes para divulgar informações.

Da mesma forma, existem outros tipos de contas que divulgam notícias falsas, mas que não são programas de computador, mas sim ciborgues, ou seja, pessoas reais que são pagas para criar dezenas de contas falsas que servem para influenciar e manipular a opinião pública nas redes sociais. Neste sentido, uma matéria elucidativa do *Jornal Estadão* informa que:

Um estudo recente publicado na revista americana *Science* aponta para uma hiperconcentração no compartilhamento e consumo de notícias falsas. Pesquisadores da Universidade de Harvard e da Universidade Northeastern analisaram 16,5 mil contas de Twitter durante as eleições americanas de 2016 e descobriram que 0,1% destes usuários distribuíram 80% das fake news, enquanto 1% consumiu 80% do conteúdo enganoso que circulou na plataforma. As características destes super-propagadores de notícias falsas indicam a ação de ciborgues: diferente dos famigerados bots, estas contas são controladas por humanos e apenas parcialmente automatizadas. Em geral, estes usuários publicavam 710 vezes a mais por dia do que outras contas analisadas. Os pesquisadores também encontraram indícios de uso de aplicativos para fazer postagens automáticas.⁴³

Matéria publicada no site *Periodismo Cidadano* indica que, cada vez mais, tem se utilizado massivamente as redes sociais para promover mentiras, desinformação e propaganda por parte de governos e indivíduos, dando ensejo a uma verdadeira manipulação da opinião pública em todo o mundo.⁴⁴ Esse fenômeno é corroborado por outro importante estudo realizado pelo projeto de pesquisa de propaganda tecnológica do Oxford Internet Institute, envolvendo vários países, dentre os quais Brasil, Canadá, China, Alemanha, Polônia, Ucrânia e Estados Unidos. O estudo revela que muita desinformação é difundida online e apoiada por algoritmos do Facebook ou do Twitter, os quais utilizam técnicas de inclusão

⁴³ MONNERAT, Alessandra. Ciborgues compartilham 80% das notícias falsas no Twitter, diz estudo. In *Estadão*, publicado em 04/02/2019, no site: <https://www.estadão.com.br/estadão-verifica/ciborgues-compartilharam-80-das-noticias-falsas-no-twitter-diz-estudo/>, acesso em 23/05/2024. Refere a matéria ainda que: "Ao contrário dos bots, que podem ter dificuldades para atrair o público humano, essas contas ciborgues estão incorporadas às redes sociais humanas", alertam os pesquisadores. "Dada a crescente sofisticação das ferramentas de automação disponíveis para o usuário médio e o crescente volume e coordenação de campanhas online, será importante estudar ciborgues como uma categoria distinta de atividade automatizada". Segundo os autores do estudo, essas descobertas apontam para medidas que podem ser adotadas pelas redes sociais para coibir o fluxo de desinformação. Por exemplo, as plataformas poderiam aplicar a política de tornar menos relevante o conteúdo postado por contas que publicam excessivamente -- isso poderia reduzir o fluxo de notícias falsas em 32%, afirmam os pesquisadores.

⁴⁴ Ver a notícia integral no site: <https://www.periodismocidadano.com/facebook-y-twitter-son-utilizados-para-manipular-la-opinion-publica-informe/>, acesso em

de contas automatizadas para divulgar esse material por meio de postagens, gerando quantidades imensas e ficcionais de curtidas, justamente para simular a ilusão de popularidade.⁴⁵

A verdade é que, desde o início do século XX, as campanhas eleitorais têm sido o espaço ideal para estudar o comportamento dos meios de comunicação e dos públicos em relação à informação, bem como o surgimento de diversas estratégias de utilização da informação para fins eleitorais.⁴⁶ Basta observarmos as campanhas e eleições do Brexit em 2016, e da Catalunha em 2017, exemplos de como a desinformação, por meio de mídias e redes sociais, impactou os resultados, gerando diversas correntes de opinião, confrontando os cidadãos.⁴⁷

Esse processo ocorre de forma multifacetada, pois as redes sociais são as que mais tem reconfigurado a relação que empresas, figuras públicas, meios de comunicação e outros têm com o seu público. Soma-se a isso a necessidade de constituir uma comunicação através de elementos que evocam emoção e criam vínculos mais fortes entre internautas e empresas. Nesse processo, a componente visual é uma das chaves importantes, não só para atrair a atenção do utilizador, mas para transmitir mensagens persuasivas, mesmo que falsas.⁴⁸

Amorós destaca três aspectos fundamentais que compõem uma espécie de fórmula perfeita para o engano através de notícias falsas: (i) manchetes chocantes, (ii) revelação que provoca emoções, e (iii) que pareça verdade, para o que todos os recursos audiovisuais são utilizados.⁴⁹ E tais expedientes podem ser facilmente observados tanto por mídias tradicionais quanto pelas redes sociais, especialmente através de frases e imagens com diversos efeitos psicológicos.

⁴⁵ Ver os estudos publicados no site: <https://www.oii.ox.ac.uk/research/projects/computational-propaganda/>, acesso em 05/05/2024. Os estudos ali divulgados dão conta de que a ilusão de apoio online a um candidato pode estimular apoio real através do efeito de transferência, o que fez muito bem Donald Trump, pelo Twitter, um dos centros gravitacionais de sua campanha política para Presidente dos EUA.

⁴⁶ Como mostra o trabalho de MCGREGOR, Shannon C.; MOURÃO, Rachel R.; MOLYNEUX, Logan. Twitter as a tool for and object of political and electoral activity: Considering electoral context and variance among actors. In *Journal of Information Technology and Politics*, v. 14, n. 2, p. 154-167, 2017. <https://doi.org/10.1080/019331681.2017.1308289>, acesso em 04/05/2024.

⁴⁷ Neste sentido o texto de ALONSO, Patricia. Fake news y posverdad en tiempos de populismos – lecciones para periodistas. In *Cuadernos de Periodistas. Revista de la Asociación de la Prensa de Madrid*, n°34, 2017, pp.77/84.

⁴⁸ Ver as considerações neste sentido do texto de PONCE, Luceli Karina; CORDELIER, Benoit. Publicaciones racionales o emocionales en comunidades de marca en Facebook – el caso Starbucks México. In *Revista RETOS*, vol.9, n°17, abril/septiembre de 2019, pp.109/126.

⁴⁹ AMORÓS, García M. Fake news, la verdad de las noticias falsas. Barcelona: Plataforma Editorial, 2018, p.29. O autor revela que o maior número de recursos utilizados nas fake news são imagens, representadas por meio de fotografias, memes e gifs, bem como vídeos que, embora vistos com menos frequência, constituem o segundo recurso mais explorado nas publicações de desinformação.

Essa proposta foi duramente criticada pelo Sindicato Nacional dos Jornalistas francês, que argumenta que atribuir a um juiz o poder de retirar notícias no prazo de 48 horas após o recurso significa dar-lhe o poder de decidir sobre a veracidade de notícias cuja fiabilidade, às vezes, requer investigações que duram vários meses. Ao mesmo tempo, esse sistema, além de enfraquecer a proteção das fontes jornalísticas, colocaria em risco toda a cadeia de informação.⁵³

A iniciativa privada também tem se mobilizado internacionalmente, o que pode ser evidenciado pela criação, em 2015, da Rede Internacional de Verificação de Fatos (IFCN). A rede visa reunir os chamados verificadores de fatos em todo o mundo, empenhados na luta global contra a desinformação.⁵⁴ As atividades dessa instituição envolvem o treinamento e a colaboração, através de networking e eventos globais, com pessoas e instituições ao redor do mundo. Além disso, monitora tendências no campo da verificação de fatos para oferecer recursos aos verificadores, contribuindo para o discurso público e fornecendo apoio a novos projetos e iniciativas que promovam a responsabilização no jornalismo.

Na verdade, diversas agências de checagem de fatos foram se constituindo, inclusive no Brasil, ajudando a verificar se a notícia é verdadeira ou falsa, como: e-farsas.com, boatos.org, G1/fato ou fake, Estadão Verifica, UOL confere, Aos Fatos, entre outras.

Mas como o Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado estes temas no âmbito eleitoral? É o que passamos a ver a partir da análise de alguns casos julgados.

Fake News, Eleições e Poder Judiciário brasileiro:

O tema das fake news em processos eleitorais não é novo, nem mesmo no Brasil, considerando o ocorrido nas eleições presidenciais de 2014, com a vitória da candidata do PT, Dilma Rousseff, por margem ínfima sobre o candidato Aécio Neves, do PSDB – 3,28% do total de votos. Esse resultado já indicava elementos de polarização política, tanto antipetista quanto voltada á direira o

⁵³Para além disto, o Sindicato refere expressamente que: l'imprécision de son périmètre d'application et des moyens d'action qu'il propose peut conduire à une vision extensive et liberticide de ces dispositions, comme en témoigne l'élargissement abusif et dangereux des missions du CSA. Publicado no site da instituição em 10/03/2018, <https://www.snj.fr/article/-fake-news--un-projet-de-loi-liberticide-60222644>, acesso em 17/05/2024.

⁵⁴A International Fact-Checking Network -IFCN, em seu site, tem informações importantíssimas para o enfrentamento das fake news, inclusive artigos sobre temas polêmicos internacionais impactados por desinformação - <https://www.poynter.org/ifcn/articles-ifcn/>, acesso em 31/05/2024.

que se radicalizou nas eleições presidenciais de 2018, com Jair Bolsonaro.⁵⁵

Após o resultado da eleição da Presidente Dilma, começaram a circular inúmeras notícias em redes sociais sugerindo que ela estaria em conluio com o Presidente do TSE para escamotear a compra de votos e a violação das urnas eletrônicas. Esse cenário levou o PSDB a interpor um pedido de informações sobre estas urnas, sendo essas informações posteriormente prestadas, ratificando a lisura do processo eleitoral da época.⁵⁶

Neste feito, o Min. Henrique Neves da Silva, em seu voto, registrou que:

Na Internet, em tese, Elvis Presley está vivo, então há ali todos os tipos de informação, como uma, de que haveria um boletim de uma com quatrocentos votos, com a zerésima.

Essa foto é nitidamente montada, não é preciso minucioso estudo para perceber isso. E a pessoa que originou esse e-mail teve o cuidado de retirar da fotografia qual seria a zona eleitoral, a cidade e a seção - porque sabe que se mostrasse seria fácil identificá-la, pelos boletins de urnas que estão no site do Tribunal Superior Eleitoral. Mas não tomou ela o cuidado de retirar o código de verificação.

Os sistemas da Justiça Eleitoral não cuidam apenas da transparência, a urna é dotada de sistemas de verificação. Em cada boletim de urna é emitido o código de verificação. No caso dessa foto tão propagada pelo Twitter e pelo Facebook, o código é o 725847686947766967183448, e é dito que vem da Paraíba, mas esse código é da 252ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, Seção 93, onde foram devidamente apuradas as eleições. E, ao invés de quatrocentos votos, constaram 144 votos para Dilma e 172 votos para Aécio. Quem quiser cópia impressa do boletim basta ir à zona eleitoral para obtê-la.⁵⁷

⁵⁵ Conforma dados do site: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/10/dilma-rousseff-e-reeleita-com-545-milhoes-de-votos-no-segundo-turno.html#:~:text=Foi%20uma%20disputa%20emocionante%2C%20decidida,votos%20e%20Aécio%2C%2051%2C041%20milhões, acesso em 06/05/2024.>

⁵⁶ Apuração de Eleição nº1578-04.2014.6.00.0000 - Classe 7 - Brasília/DF. Relator Min. Dias Toffoli, TSE, julgado em 04/11/2014. Em seu voto, o Min. Dias Toffoli chega a referir que: A petição não revela ato concreto, nem indicio de fraude no processo de apuração e totalização dos votos, limitando-se a relatar suposta descrença por parte da população brasileira quanto à segurança do sistema eletrônico de votação e apuração. (p.15).

⁵⁷ Idem, p.37. Grifos nossos. Também no RESp nº3102, publicado o Acórdão no DJe de 27/06/2019, tratando das eleições de 2016, o TSE consignou que o uso indevido de meios de comunicação social em âmbito eleitoral abrange a internet, o que restou, após, consignado na Resolução deste Tribunal nº23.551/2017, prevendo a possibilidade da justiça eleitoral determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contivessem agressões ou ataques a candidatos em sites da internet, inclusive redes sociais (art.25, §2º).

Na eleição de 2018, no Brasil, o aumento das fake news e da desinformação foi ainda maior. Em 24 de abril de 2018, o ministro Luís Fux, então Presidente do TSE, afirmou que propaganda ou notícia que visa destruir um candidato configura abuso e, eventualmente, até crime, e que a Justiça Eleitoral estaria se preparando para enfrentar estas questões. Em março de 2018, o TSE já havia instituído o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições (através da Portaria nº232, de 06/03/2018).^{58 59}

Paralelamente, o TSE lançou uma página na internet visando esclarecer fake news disseminadas pelas redes sociais (a página Fato ou Boato⁶⁰), que integra o Programa de Enfrentamento à Desinformação.⁶¹ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, possui o Painel de Checagem de Fake News⁶², com orientações sobre como identificar rapidamente se determinada informação é falsa; além disso, verifica notícias que geram impacto na prestação jurisdicional.⁶³

Também sob o prisma jurisdicional propriamente dito, o Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado este tema, nomeadamente em algumas ações litigiosas. A partir delas, tem demarcado parâmetros e fundamentos que orientam os processos eleitorais modo geral, como foi o caso da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº7261⁶⁴, relatada pelo ministro Edson Fachin, envolvendo a Resolução nº23.714/2022, do TSE, que entre outros comandos: (i) vedou a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos⁶⁵; (ii) determinou que a produção

⁵⁸ Conforme o site oficial do Conselho, este órgão é constituído por 14 integrantes. Nele, há representantes da Justiça Eleitoral, do Ministério Público, do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Ciência e Tecnologia, entre outros órgãos públicos, e da sociedade civil, tendo como atribuições: desenvolver pesquisas e estudos sobre as regras eleitorais e a influência da internet nas eleições, em especial o risco das fake news e o uso de robôs na disseminação das informações; opinar sobre as matérias que lhe sejam submetidas pela Presidência do TSE; e propor ações e metas voltadas ao aperfeiçoamento das normas. Para maiores informações ver o site: <https://www.tse.jus.br/>.

⁵⁹ Ver a entrevista no site: <https://veja.abril.com.br/brasil/luiz-fux-eleicoes-podem-ser-anuladas-por-causa-de-fake-news/>, acesso em 06/05/2024.

⁶⁰ Ver o site: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>, acesso em 07/05/2024.

⁶¹ Ver o site: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>, acesso em 07/05/2024.

⁶² Maiores informações no site: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/painel-de-checagem-de-fake-news/>, acesso em 06/05/2024.

⁶³ O TSE também implantou hotsites (#ParticipaMulher, #Fato ou Boato? #DemocraciaTodoDia, #SeuVotoTemPoder, #Mulheres na Política), bem como programas de televisão (Conexão Eleitoral e Minuto da Checagem), tudo isto a partir da Assessoria de Comunicação – ASCOM, que se estruturou a partir dos núcleos de Imprensa, Campanhas, Rede Sociais e Gestão de Conteúdo Web, Rádio e TV.

⁶⁴ Julgada pelo Pleno do STF, em 18/12/2023, conforme site do STF, <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=522844&cori=1#:~:text=Assim%2C%20por%20maioria%20de%20votos,virtual%20encerrada%20em%2018%2F12>, acesso em 07/05/2024.

⁶⁵ Art.2º, da Resolução TSE nº23.714/2022. Verificada tal ocorrência, o TSE, por decisão fundamentada, determinará a plataformas a imediata remoção da URL, URI ou URN, sob pena de multa. (§1º

sistemática de desinformação, caracterizada pela publicação contumaz de informações falsas, ou descontextualizadas sobre o processo eleitoral, autoriza a determinação de suspensão temporária de perfis, contas ou canais mantidos em mídias sociais, observados, quanto aos requisitos, prazos e consequências, dispostos no art. 2º ; (iii) vedou⁶⁶, desde quarenta e oito horas antes até vinte e quatro horas depois da eleição, a veiculação paga, inclusive por monetização, direta ou indireta, de propaganda eleitoral na internet, em sítio eleitoral, em blog, em sítio interativo ou social, ou em outros meios eletrônicos de comunicação da candidata ou do candidato, ou no sítio do partido, federação ou coligação, sob pena de configurar gasto ilícito de recursos eleitorais, apto a determinar a desaprovação das contas pertinentes, sem prejuízo da apuração do crime previsto no art. 39, § 5º, inciso IV, da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.⁶⁷

Ora, sabemos que a Constituição de 1988, em seu art.17, exige que partidos políticos respeitem o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Isso se estende, sem sombra de dúvidas, aos candidatos ou agentes políticos eleitos, que não podem agir contra a democracia, tampouco invocar normas constitucionais e direitos fundamentais para tal escopo.

Diante disso, o TSE teve oportunidade de ratificar o seu entendimento de que:

2. Não pode partido político, candidato ou agente político eleito invocar normas constitucionais e direitos fundamentais para erodir a democracia constitucional brasileira. 3. Não se deve confundir o livre debate público de ideias e a livre disputa eleitoral com a autorização para disseminar desinformação, preconceitos e ataques ao sistema eletrônico de votação, ao regular andamento do processo eleitoral, ao livre exercício da soberania popular e à democracia. 4. A jurisprudência reiterada do TSE e do Supremo Tribunal Federal reconhecem que não há liberdade de expressão, nem imunidade parlamentar, que ampare a disseminação de

⁶⁶ Art.4º, da Resolução TSE nº23.714/2022. Previu ainda o §1º, deste artigo, que a determinação a que se refere o caput compreenderá a suspensão de registro de novos perfis, contas ou canais pelos responsáveis ou sob seu controle, bem assim a utilização de perfis, contas ou canais contingenciais previamente registrados, sob pena de configuração do crime previsto no art. 347, do Código Eleitoral brasileiro.

⁶⁷ Art.6º, caput, e §2º, da Resolução TSE nº23.714/2022.

informações falsas por redes sociais e na internet. Ausência de inovação jurisprudencial a respeito dessas temáticas.⁶⁸

Por tais razões entendeu a Corte que “o direito à liberdade de expressão pode ceder, em concreto, no caso em que ela for usada para erodir a confiança e a legitimidade da lisura político-eleitoral. Trata-se de cedência específica, analisada à luz da violação concreta das regras eleitorais, e não de censura prévia e anterior.”⁶⁹ Ou seja, não se pode usar de um dos pilares das democracias contemporâneas, a liberdade de expressão, para atacá-las.⁷⁰

Daí porque Alvin Goldmann e Daniel Baker sustentam a tese de que: “Quando notícias falsas e discursos de campanha falsos são gerados para atrair atenção em um mercado saturado, silenciar esse discurso é o meio menos restritivo de lidar com a ameaça à integridade das eleições.”⁷¹

Mesmo sob o aspecto da desinformação, essa decisão do TSE mostrou-se atenta ao firmar o entendimento de que:

A desinformação – entendida como uma ação comunicativa fraudulenta, baseada na propagação de afirmações falsas ou descontextualizadas com objetivos destrutivos – conflita com valores básicos da normativa eleitoral, na medida em que impõe sérios obstáculos à liberdade de escolha dos eleitores e, adicionalmente, à tomada de decisões conscientes. Compromete, portanto, a normalidade do processo político, dada a intenção deliberada de suprimir a verdade, gerando desconfiança, com consequente perda de credibilidade e fé nas instituições da democracia representativa.⁷²

Ou seja, a notícia falsa provoca, além dos danos analisados (em âmbito geral e eleitoral) o fenômeno da desinformação, igualmente

⁶⁸ Acórdão/Julgamento na Medida cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº39, do Distrito Federal, Redator para o Acórdão o Min. Edson Fachin, DJe nº182, de 13/09/2022.

⁶⁹ Idem, p.14. No ponto ver o texto de MONTAÑÉS, Teresa Rodríguez. Libertad de expresión, discurso extremo y delito: una aproximación desde la Constitución a las fronteras del derecho penal. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p.45 e seguintes.

⁷⁰ Já em 2015 o STF estava atento a estas matérias, firmando o entendimento de que: O direito à livre manifestação do pensamento, embora reconhecido e assegurado em sede constitucional, não se reveste de caráter absoluto nem ilimitado, expondo-se, por isso mesmo, às restrições que emergem do próprio texto da Constituição, destacando-se, entre essas, aquela que consagra a intangibilidade do patrimônio moral de terceiros, que compreende a preceito. When the government offers a remedy for certain falsehoods, it seeks not to shape debate, but to improve the public's ability to rely on the integrity of public debate.

⁷¹ GOLDMAN, Alvin & BAKER, Daniel. Free Speech, Fake News and Democracy. In *First Amendment Law Review*, v.18, Issue 1, 2018, p.137. E concordamos com esta tese (Quando notícias falsas e discursos de campanha falsos são gerados para atrair a atenção num mercado saturado, silenciar esse discurso é o meio menos restritivo de enfrentar a ameaça à integridade eleitoral), nomeadamente em face dos efeitos catastróficos que estas notícias podem causar.

⁷² Acórdão/Julgamento na Medida cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº39, do Distrito Federal, Redator para o Acórdão o Min. Edson Fachin, DJe nº182, de 13/09/2022, p.17, voto do Min. Alexandre de Moraes.

grave, porque induz a formação de opinião pública equivocada ou distorcida, que, por sua vez, pode gerar decisões – eleitorais ou não – maculadas por vícios insanáveis de veracidade.⁷³ Nesse sentido, destaca-se o voto do Min. Alexandre de Moraes no feito sob comento, ao afirmar que:

A propagação generalizada de impressões falseadas de natureza grave e antidemocrática, que objetivam hackear a opinião pública, malferem o direito fundamental a informações verdadeiras e induzem o eleitor a erro, cultivando um cenário de instabilidade que extrapola os limites da liberdade de fala, colocando sob suspeita o canal de expressão da cidadania. Nesse cenário, o Estado deve reagir de modo efetivo e construtivo contra os efeitos nefastos da desinformação.⁷⁴

Mas não é só o Estado que deve estar atento a isso; a Sociedade também deve fazê-lo. Daí a importância dos movimentos comunitários citados anteriormente, até porque o próprio Judiciário tem tomado o cuidado de se autoconter em face aos controles de abusos eleitorais, sob pena de censurar desmesuradamente liberdades de opinião e manifestação do pensamento.⁷⁵

Conforme expressamente dispõe o art.38, da Resolução nº23.610/2019 do TSE:

A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J) . § 1º Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, as ordens judiciais de remoção de conteúdo divulgado na internet serão limitadas às hipóteses em que, mediante decisão fundamentada, sejam constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral.⁷⁶

⁷³ O que, por vezes, pode configurar o crime previsto no art.296 (promover desordem informativa que prejudique os trabalhos eleitorais), da Lei nº4.737/1965 (Código Eleitoral), nos termos do voto do Min. Alexandre de Moraes, quando do julgamento da Medida cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº39, do Distrito Federal, p.17.

⁷⁴ Idem. Temos que tal posição do Ministro Alexandre de Moraes não vai de encontro a outra declinada na ADI nº4.451, Tribunal Pleno, julgada em 21/06/2018, já citada anteriormente, quando asseverou que: O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional, e isto porque estas opiniões não podem se equipar àquelas, marcadas pelo vezo da ignominia, detração violenta da Democracia e seus valores fundantes

⁷⁵ Aliás, para além de constituir direito fundamental individual, o disposto no art.220, da Constituição de 1988, veda qualquer restrição da manifestação do pensamento, criação, expressão e informação sob qualquer forma, processo ou veículo, nos termos da Carta Política

⁷⁶ Grifos nossos. Neste ponto o TSE teve oportunidade de julgar a Representação nº0601758-29.2018.6.00.0000, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgada em 09/12/2018, asseverando que: não obstante encontradas publicações que apresentam realmente teor ofensivo ou negativo, é forçoso reconhecer que exteriorizam o pensamento crítico dos usuários da rede social, de modo que a liberdade de expressão no campo político-eleitoral abrange não só manifestações, opiniões e ideias majoritárias.

Se é verdade que as razões ideais para o reconhecimento da liberdade de expressão devem ser encontradas não tanto no valor da pessoa humana, mas no valor que a circulação mais ampla e livre de ideias possui, em si mesma, pelas vantagens (comparativamente maiores que as desvantagens) que a comunidade obtém disso, de igual sorte há restrições para o exercício dessa liberdade, que levam em conta a coexistência de direitos e garantias sociais e institucionais da Democracia.

Conclusões

É de fundamental importância que pessoas físicas e jurídicas e seus portais virtuais introduzam e aprimorem, constantemente, mecanismos de monitoramento e responsabilização de informações, dados e notícias que circulam, com o objetivo de evitar a disseminação das fake news e desinformação – uma prática, inclusive, sugerida pelo Poder Judiciário brasileiro em face da eleição e governo de Jair Bolsonaro.⁷⁷

Por outro lado, é necessário questionar se as mudanças de comportamentos institucionais e pessoais são suficientes para conter o que querem evitar. Nesse sentido, entende-se que não, pois as pessoas tendem a ter suas próprias apropriações de fake news,⁷⁸ o que, muitas vezes, torna a desinformação ainda mais comum.

É preciso pensarmos múltiplas formas de enfrentamento das fake news, inclusive na perspectiva do consumidor individual de notícias, que pode e deve ser treinado para distinguir notícias verdadeiras de falsas. Isso pode ser feito por meio do estímulo e desenvolvimento de pensamento crítico,⁷⁹ da alfabetização midiática e da reflexão sobre preconceitos. Por essa razão, Kirby Goidel tem insistido na tese acertada de que um componente importante para resistir às notícias falsas é cultivar virtudes intelectuais, como a humildade, a consciência e a honestidade intelectual, ajudando os

⁷⁷ Ver a matéria publicada no site do New York Times, intitulada WhatsApp para contener las noticias falsas en las elecciones brasileñas. Publicada em 18/10/2018, e disponível no site: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/18/espanol/opinion/eleccion-brasil-whatsapp-noticias-falsas.html>, acesso em 05/05/24. Diz a matéria que: La familiaridad por medio de WhatsApp genera confianza, lo cual usualmente es un bien social, pero en movimientos con mucho en juego —desastres, guerras, ataques terroristas o elecciones— se vuelve nocivo porque es más fácil confiar en que lo que se reenvía es verídico.

⁷⁸ O próprio WhatsApp tem reconhecido que muitos dos problemas de desinformação não advêm de grupos virais massivos, eis que a primeira suspeita poderia ser através da ideia de coordenação conjunta de campanhas de desinformação, mas sim de conversas íntimas em grupos ou entre indivíduos. Ver a matéria publicada no site: <https://about.fb.com/news/h/how-whatsapp-is-fighting-misinformation-in-brazil/>, publicada em 18/10/2018, e acessada em 23/05/2024.

⁷⁹ Neste sentido temos o projeto comprova, da iniciativa privada (<https://projetocomprova.com.br>, acesso em 07/05/2024), coordenado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, reunindo inúmeros veículos de comunicação nacionais, tendo por escopo analisar e combater a disseminação de fake news sobre políticas públicas do governo federal.

indivíduos a identificar informações enganosas.⁸⁰

Do mesmo modo o produtor ou distribuidor (pessoa física e jurídica) de notícias deve assumir maior responsabilidade ao disseminá-las, seja pela autoimposição de regra de não compartilhar ou retuitar histórias sem antes tê-las lido por completo, seja pelo aprimoramento de regulamentações estruturais por parte do governo e das plataformas. Como nos diz Habgood-Coote: “Para combater notícias falsas, precisamos de trabalho de limites e reparo de paradigmas. O trabalho de limites estabelece normas claras do que é e do que não é notícia. O reparo de paradigmas funciona para construir normas internas fortes para vetar e promover notícias.⁸¹”

Estas regulamentações podem dizer respeito aos algoritmos das plataformas, por exemplo, para que os mecanismos de busca ofereçam apenas informação de qualidade; determinando alguns parâmetros com relação ao conteúdo das notícias, eliminando mensagens propagandísticas específicas que de pronto se revelem inverídicas; ou revisar práticas jornalísticas e configurações de comunicação responsável e democrática. Algumas dessas medidas, quando não regulamentadas por lei, têm sido aplicadas a partir de decisões judiciais em casos concretos.⁸²

Pensemos no caso do WhatsApp e os eventuais abusos eleitorais cometidos por meio dessa plataforma (ou de outras, como o Facebook, Twitter e Instagram), durante campanhas – ou mesmo fora desse período. Sabemos que é possível, mediante ordem judicial, determinar a remoção ou indisponibilidade do Uniform Resource Locator (URL) dessas mídias, impedindo o compartilhamento de conteúdo ofensivo ou falso. Além disso, podem ser criadas, mediante o devido processo legislativo, medidas coercivas para empresas digitais (Google, YouTube, Meta), como o cancelamento ou suspensão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ou mesmo a proibição de negócios com empresas públicas,

⁸⁰ GOIDEL, Kirby. Watching the news and support for democracy: why media systems matter. In *Social Science Quarterly*. V.98, issue 3, special issue: The new world of comparative political communication. September 2017, pp.836/855.

⁸¹ HABGOOD-COOTE, Joshua. Stop talking about fake news! Op. cit., p.1041.

⁸² Ademais, tais eventuais providências não podem ser tomadas como afronta à Lei no. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), pois não se cogita, na norma impugnada, de suspensão de provedores e serviços de mensageria, mas sim de controle de perfis, canais e contas, cujas publicações possam “atingir a integridade do processo eleitoral”, cláusula pétreia da CRFB. Não há - nem poderia haver - imposição de censura ou restrição a nenhum meio de comunicação ou a linha editorial da mídia imprensa e eletrônica. O que se busca coibir é a utilização de persona virtual, a ocultação através de redes sociais, de modo a que este locus sirva para a disseminação de informações falsas que podem impactar as eleições. Acórdão/Julgamento na Medida cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº39, do Distrito Federal, Redator para o Acórdão o Min. Edson Fachin, DJe nº182, de 13/09/2022, p.17

no caso de descumprimento das normas reguladoras dessas questões.⁸³

Em janeiro de 2018, a União Europeia criou um grupo de trabalho para assessorá-la nos temas atinentes às fake news e desinformação, resultando no relatório chamado Uma abordagem multidimensional para a desinformação⁸⁴, que sugeriu a adoção de algumas políticas públicas a serem adotadas, dentre as quais: (i) aumentar a transparência das notícias online, envolvendo partilha adequada e respeitosa à privacidade de dados sobre os sistemas que permitem a sua circulação online; (ii) promover o aperfeiçoamento midiático – físico e virtual - para combater a desinformação e ajudar os usuários a navegar no ambiente dos meios de comunicação digitais; (iii) desenvolver ferramentas para capacitar usuários e jornalistas para combater a desinformação e promover o envolvimento positivo com tecnologias de informação em rápida evolução; (iv) salvaguardar a diversidade e a sustentabilidade do ecossistema dos meios de comunicação social e; (v) promover a investigação contínua sobre o impacto da desinformação, avaliando as medidas tomadas pelos diferentes intervenientes, ajustando constantemente as respostas necessárias.

A verdade é que a legislação nacional e internacional ainda é muito deficitária quando envolve a regulação e responsabilização (cível, criminal e administrativa) no âmbito da proteção de dados e direitos individuais e sociais em ambientes virtuais. Questões como a definição de territorialidade/competência de crimes cometidos nestes ambientes, problemas envolvendo o anonimato do usuário da internet e a responsabilidade sobre conteúdos publicados e retirada/suspensão desses conteúdos, mesmo que anônimos, ainda carecem de regulamentação.

A despeito de todos estes déficits normativos diretos, é fundamental que a ordem e as instituições democráticas não sejam colocadas em risco; não podem ficar reféns de anomias regulatórias capazes de ameaçar conquistas civilizatórias históricas,

⁸³ E isto independe de ferramentas que podem ser utilizadas para checagem de fake news e desinformação, como o Google Imagens, Bing, TinEye, ClaimCheck, CrowdTangle, LAI, Wayback Machine, Boatos.org, Agência Lupa, Tweetdeck e Monitor do WhatsApp, pois os efeitos difusos e incontroláveis daquelas, ao se alastrarem, provocam danos imediatos os mais diversos, como muito bem reconhecido pelo STF na ADI nº7261, referida: em caso de “fake news” veiculadas por meio da internet, há um vácuo e um descompasso entre a ciência do fato e a remoção do seu conteúdo (notice and take down). Desse modo, perfis falsos podem amplificar o alcance de desinformação, em nítido abuso de poder. Enquanto o tempo de reação é curto, o potencial estrago à integridade do processo eleitoral é incomensurável. (p.04 do voto do Relator no Acórdão, M. Edson Fachin). Grifos nossos.

⁸⁴ Acesso pelo site: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>, em 06/05/2024.

fundamentais para a proteção de direitos e garantias, como o processo eleitoral digno e conforme a Constituição, fundado em sufrágios cuja autonomia de escolha não esteja contaminada e induzida por inverdades sedutoras e alienantes.

As Democracias têm desenvolvido políticas reativas contra processos que ameaçam conquistas ligadas aos Direitos Humanos e Fundamentais, assim como a regimes democráticos inclusivos, visando combater fenômenos discriminatórios e autoritários, como nos informa Ferrajoli:

Desde arriba, por la subordinación de la política a los mercados: el vacío de poder no existe, y cuando los poderes políticos retroceden, otros poderes, los económicos y financieros, avanzan y toman la delantera. Desde abajo por la esterilización política de la sociedad, la desmovilización territorial de los partidos, la difusión de racismos y egoísmos sociales y la quiebra de la representación. El resultado es el proceso desconstituyente en curso em casi todos los países occidentales.⁸⁵

Em cenários como esses, o regime democrático vai sofrendo erosões - por vezes silenciosas, por vezes estridentes- devido a forças destrutivas que fomentam discursos e práticas, físicas e virtuais, de ódio e divisão social, cultural e política. Isso forja um pensamento único que se quer hegemônico em termos de representação social, criando estratégias de esvaziamento dos freios e contrapesos constitucionais historicamente existentes – especialmente entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.⁸⁶

Recentemente, esse tema também foi abordado em evento do TSE, trazendo o exemplo alemão e de sua Constituição de 1949. Esta prevê ferramentas protetivas de direitos e garantias fundamentais – como a liberdade de expressão, inclusive para aqueles que acreditam não ser a democracia o melhor regime de governo. Contudo, impede o uso de tais direitos e garantias para colocar em risco a ordem constitucional democrática e o Estado Democrático de Direito.⁸⁷ O juiz do Tribunal Constitucional

⁸⁵FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo más allá del Estado. Madrid: Trotta, 2018, p.72.

⁸⁶ Neste sentido o texto de BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. In Journal of Democracy, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 10-11. Na mesma direção ver o texto de LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32-35.

⁸⁷Evento ocorrido em 16/08/2023, no Tribunal Superior Eleitoral (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/tse-sedia-seminario-internacional-sobre-democracia-defensiva>, acesso em 13/04/2024). O evento foi transmitido pelo canal do TSE (<https://youtu.be/BluZgLSvHt8>), ver a matéria do CONJUR sobre o evento, no site: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-17/democracia-defensiva-saida-conter-inimigos-liberdade>, acesso em 23/04/2024.

Federal da Alemanha, Josef Christ, participante deste evento, afirmou que, há em seu país, dentre mecanismos defensivos da democracia, a possibilidade de serem suspensos direitos fundamentais em face de abusos praticados no uso de direitos de liberdade – como aqueles que fomentam ódio, violência de gênero, raça, cor e etnia. Isso passa pela tipificação penal de crimes contra o Estado Democrático de Direito, respeitando o que dispõem as cláusulas pétreas da Constituição alemã, como os princípios da Democracia, da República e do Estado Social.⁸⁸

Daí a possibilidade e necessidade de defender a democracia e seus elementos constitutivos por meio do controle público e transparente de constitucionalidade e legalidade vigente no país, especialmente em momentos em que ela sofre ameaças reais, como *em meio de um processo eleitoral, entre dois turnos das eleições gerais*. Medidas como a Resolução/TSE nº23.714/2022, de eficácia imediata, são essenciais para tentar conter os potenciais danos trágicos que a desinformação causa.

E por que a eficácia imediata? Porque o tempo dos riscos, perigos e danos em situações envolvendo ações e reações eleitorais, com níveis de polarização e radicalização extremos, é acelerado, urgente e impactante, especialmente no ambiente virtual. Isso exige que a velocidade das medidas preventivas e curativas seja de igual natureza, sob pena de comprometer fatalmente o processo e resultado eleitorais.⁹⁰ O cotidiano recente tem evidenciado essa urgência à saciedade.

Portanto, as posturas que o TSE tem adotado, em especial com a recente criação do Centro Integrado de Combate à Desinformação, que constituirá “uma rede de comunicação em tempo real com os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), para garantir que as fake news e a utilização irregular da IA – na produção de deepfakes, por exemplo – possam ser combatidas nas Eleições”⁹¹

⁸⁸Recentemente, no Brasil, foram tipificadas condutas criminais contra o Estado Democrático de Direito, nos termos da Lei Federal nº14.197/2021, englobando o atentado à soberania, o atentado à integridade nacional, a espionagem, a abolição violenta do Estado Democrático de Direito, o golpe de Estado, a interrupção do processo eleitoral, a violência política e a sabotagem.

⁸⁹Um dos argumentos do Min. Nunes Marques para conceder a medida cautelar pleiteada e suspender parcialmente os efeitos da Resolução/TSE nº23.714, de 20/10/2022.

⁹⁰Ampliando os argumentos do voto da Min. Rosa Weber, ao dizer que: De outro lado, destaco que a celeridade que se impõe no exercício da jurisdição eleitoral, notadamente no período do pleito no qual vigoram prazos exíguos e sem interrupção, possibilita o exercício dos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, excepcionalmente, de forma diferida, ou seja, no curso do procedimento instaurado para remoção de notícias fraudulentas, sem que isso implique violação da Constituição da República. (p.94, do Acórdão/Julgamento na Medida cautelar na Tutela Provisória Antecedente nº39, citada)

⁹¹Conforme informação veiculada pelo site do TSE: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/presidente-do-tse-inaugura-centro-integrado-de-combate-a-desinformacao>, publicada em 12/03/2024, e acesso em 13/05/2024. Diz o Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes que: A Justiça Eleitoral não irá admitir discurso de ódio, não irá admitir deepfake e notícias fraudulentas. Recentemente, o Min. Alexandre de Moraes, Presidente do TSE, no Seminário Internacional Inteligência 4

vão ao encontro das demandas que a atual sociedade de riscos nos impõe. Entre essas demandas está a proteção eficiente contra ameaças permanentes de determinados comportamentos e mesmo de indivíduos que atuam como predadores da Democracia.

Por conta disso, cada vez mais os sistemas jurídicos se desenvolvem fundados na premissa geral de que a eficácia na tutela de direitos fundamentais individuais é mais importante do que a da tutela contra sujeitos perigosos. Todavia, eventual restrição dos primeiros se apresenta justificável quando a ameaça dos segundos a direitos sociais seja efetivamente grande. Tais equações reclamam, sempre, juízos de valor ponderativos incisivos e controláveis publicamente, diante dos casos concretos que se apresentam.

Referências Bibliográficas

ALLCOTT, Hunt & GENTZKOW, Matthew. Social Media and Fake News in the 2016 Election. In *Journal of Economic Perspectives*, 31: 211–36, 2017, pp.211/236, acesso pelo site: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, em 02/05/2024.

ALONSO, Patricia. Fake news y posverdad en tiempos de populismos – lecciones para periodistas. In *Cuadernos de Periodistas. Revista de la Asociación de la Prensa de Madrid*, nº34, 2017.

AMORÓS, Garcia M. Fake news, la verdad de las noticias falsas. Barcelona: Plataforma Editorial, 2018.

BASSINI, Marco e VIGEVANI, Giulio Enea. Primi appunti su fake news e dintorni. In *Medialaws*, sezione monografica, acesso pelo site: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/1.-Bassini-Vigevani.pdf>, em 14/05/2024.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. In *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 27, n.1, 2016.

BROWN, Etienne. “Fake News” and Conceptual Ethics. In *Journal of Ethics and Social Philosophy*, 16(2): 144–54, 2019.

BROWN, Rebecca L. The harm principle and free speech. In *Southern California Law Review*, vl.89:953, 2016.

CALVO, Ernesto. Hay que disminuir la violencia en las redes, no la libertad de expresión. In *La Nación*, edición de 6 de enero 2019, acesso pelo site: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiaernesto-calvo-hay-que-disminuir-la-violencia-en-las-redes-no-la-li>

---- & BAKER, Daniel. Free Speech, Fake News and Democracy. In *First Amendment Law Review*, v.18, Issue 1, 2018.

GREENWALD, Glenn. First France, now Brazil unveils plan to empower the government to censor the internet in the name of stopping fake news. Publicado no site do The Intercept, no dia 10/01/2018, acesso pelo site: <https://theintercept.com/2018/01/10/first-france-now-brazil-unveils-plans-to-empower-the-government-to-censor-the-internet-in-the-name-of-stopping-fake-news/>, em 03/05/2024.

HABGOOD-COOTE, Joshua. Stop talking about fake news! In *Inquiry* 62.

JASTER, Romy and LANIUS, David. Speaking of fake news. In BERNECKER, Sven; FLOWERREE, Amy; GRUNDMANN, Thomas. *The Epistemology of Fake News*. Oxford: Oxford University Press, 2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MCGREGOR, Shannon C.; MOURÃO, Rachel R.; MOLYNEUX, Logan. Twitter as a tool for and object of political and electoral activity: Considering electoral context and variance among actors. In *Journal of Information Technology and Politics*, v. 14, n. 2, p. 154-167, 2017. <https://doi.org/10.1080/19331681.2017.1308289>, acesso em 04/05/2024.

McINTYRE, Lee. *Post-Truth*. Cambridge: MIT Press, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. A problemática das fake news no Estado de Direito: uma análise do julgamento da ADPF 572. In BRANCO Paulo Gustavo Gonet e outros (coord.). *Eleições e Democracia na era digital*. São Paulo: Almedina, 2022.

MONTAÑÉS, Teresa Rodríguez. *Libertad de expresión, discurso extremo y delito: una aproximación desde la Constitución a las fronteras del derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

PARISER, Eli. *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. New York: Penguin, 2011.

POLLICINO, Oreste. Fake News, Internet and Metaphors – to be handled carefully. In *Medialaws*, acesso pelo site: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/2.-Pollicino-1.pdf>, em 14/05/2024.

PONCE, Luceli Karina; CORDELIER, Benoit. *Publicaciones racionales o emocionales en comunidades de marca en Facebook*

– el caso Starbucks México. In Revista RETOS, vol.9, nº17, abril/septiembre de 2019.

RAWLINSON, Francis. How press propaganda paved the way to Brexit. London: Palgrave Macmillan, 2020.

SIDDIQUI, Faiz and SVRLUGA, Susan. N.C. man told police he went to D.C. pizzeria with gun to investigate conspiracy theory. Publicada no Washington Post, edição de 05/12/2016, acesso pelo site: <https://www.washingtonpost.com/news/local/wp/2016/12/04/d-c-police-respond-to-report-of-a-man-with-a-gun-at-comet-ping-pong-restaurant/>, acesso em 11/05/2024.

SILVERMAN, Craig. This analysis shows how viral fake election news stories outperformed real news on Facebook. Publicado no Buzzfeed Feed News, em 16/11/2016, acesso pelo site: <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>, em 11/05/2024.

SIU, Ana. Cómo funcionan los bots (y como contribuyen a difundir información falsa). In IJNET – Rede Internacional de Periodistas: <https://ijnet.org/es/story/cómo-funcionan-los-bots-y-cómo-contribuyen-difundir-información-falsa>, publicado em 30/10/2018, acesso em 30/05/2024.

SRNICEK, Nick. Plataform Capitalism. Cambridge: Polity Press, 2017.

STANLEY, Jason. Como funciona o fascismo: a política de nós e eles. São Paulo: L&PM Editores, 2018.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, De band ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. In Science, 359, 1146-1151 (2018), publicado em 09/03/2018, acesso pelo site: <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/science.aap9559>, acesso em 04/05/2024.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb, and ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. In Science 359(6380): pp.1146–51, 2018, publicado em 09/03/2018, acesso pelo site: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>, em 02/05/2024.

www.bbc.com/portuguese/brasil-45666742, acesso em 30/01/2024.

YOUNG-BROWN, Fiona. Fake News and Propaganda. New York: Cavendish Square Publishing, 2020.

WYRWOLL, Claudia. Social Media: fundamentals, models, and ranking of user-generated content. Hamburg: Springer Vieweg, 2014.

ZAGREBELSY, Gustavo. *Contro l'etica della verità*. Roma: Laterza, 2019.

