



e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 7, n. 1, jan. a jun. 2023





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

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



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

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

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 7, n. 1, jan. a jun. 2023

Colaboração: SCJ/CGD/TRE-SP, COJUR/SGI/TSE, SJ/TRE-AL, SEJUL/SJ/TRE-CE, COJUR/SJ/TRE-ES, SEDOC/SJ/TRE-MA, COGIN/SJ/TRE-RS, COGIN/SJ/TRE-TO.

Projeto gráfico: Caio César Arruda

Composição: Seção de Publicações e Pesquisas – SEPPE/COEJEP

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 7, n. 1, jan. a jun. 2023

Semestral

e-ISSN 2594-9519

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

Editor-chefe

Dr. Richard Pae Kim

Conselho Editorial

Des. Silmar Fernandes, Univ. Presb. Mackenzie/SP e UNIP

Des. Jeferson Moreira de Carvalho, EPM/TJSP

Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr, , Univ. Presb. Mackenzie/SP e UNIP

Dr. Marco Antonio Martin Vargas, Univ. Presb. Mackenzie/SP

Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Uninove/SP

Dra. Clarissa Campos Bernardo, IASP

Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, EJEP/TRE/SP

Comissão Científica

Min. José Antônio Dias Toffoli

Min. Gilmar Ferreira Mendes

Alamiro Velludo Salvador Netto

André Carvalho Ramos

André Ramos Tavares

Carlos Eduardo Frazão

Felipe Chiarello de Souza Pinto

José Jairo Gomes

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior

Marco Antonio Martin Vargas

Mônica Herman Salem Caggiano

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Richard Pae Kim

Min. Alexandre de Moraes

Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Ana Paula Euliaro

André Guilherme Lemos Jorge

Antônio Carlos da Ponte

Elival da Silva Ramos

Fernando Neisser

Jeferson Moreira de Carvalho

Luiz Francisco Aguilar Cortez

Marcelo Mazotti

Marco Mancarella

Orides Mezzaroba

Renato de Mello Jorge Silveira

Rubens Beçak

Pareceristas

Dr. Alexandre Walmott Borges, UFU, Uberlândia-MG
Dr. Antonio Gelis Filho, FGV/EASP, São Paulo-SP
Dr. Felipe Albertini Nani Viaro, EPM, São Paulo-SP
Dra. Fernanda Carvalho Lage, UnB, Brasília-DF
Dra. Gabriela Shizue Soares de Araújo, EPD, São Paulo-SP
Dr. Gustavo Henrique Oliveira, USF, São Paulo-SP
Dr. José Antônio Remédio, UNAR, Araras-SP
Dr. Luciano Felício Fuck, IDP, Brasília-DF
Dra. Juliana Bastos, PUC-SP
Dra. Manuela Cibim Kallajian, UNIMEP, Piracicaba-SP
Dr. Marco Antonio Hatem Beneton, USP, São Paulo-SP
Dra. Olívia Raposo Telles, São Paulo-SP
Dr. Rafael de Pretto, São Paulo-SP
Dr. Raymundo Cantuária, TJ, São Paulo-SP
Dr. Osni de Souza, EPM, São Paulo-SP
Dr. Renato Siqueira de Pretto, EPM, Campinas-SP
Dr. Thiago Massao Cortizo Teraoka, EPM São Paulo/TJSP
Dr. Wagner Roby Gídaro, PUC-Campinas, SP
Dr. Walter Godoy dos Santos Junior, TJSP

Comissão Técnica

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

APRESENTAÇÃO

Prezadas(os) leitoras e leitores,

É com grande satisfação que apresentamos a mais recente edição da **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político (REDESP)**, publicada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) e editada pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP), com o propósito de fomentar o debate e aprofundar os temas relevantes para a compreensão e aperfeiçoamento do sistema democrático e os desafios que surgem nas intersecções institucionais.

Neste lançamento, trazemos uma seleção diversificada de artigos de renomados juristas, acadêmicos e especialistas versados na prática diária do direito e processo eleitoral. A atualidade das questões tratadas nos trabalhos que ora apresentamos é a tônica deste periódico, e mesmo o texto de cunho histórico que está sendo publicado guarda forte relação com os desafios contemporâneos, permitindo a reflexão embasada na experiência brasileira.

Abrindo esta edição, apresentamos o artigo "Justiça Eleitoral Brasileira, Legado Permanente da Revolução Constitucionalista de 1932", escrito por José D'Amico Bauab, Analista Judiciário do TRE-SP. Neste trabalho, Bauab mergulha na história e nos desdobramentos da Revolução Constitucionalista de 1932, destacando a influência desse movimento na formação e consolidação da Justiça Eleitoral no Brasil. Com base em sua vasta expertise como gestor responsável pelo Centro de Memória Eleitoral (CEMEL) do TRE-SP, Bauab nos brinda com uma análise precisa dos principais fatos históricos que influenciaram a estruturação desta Justiça especializada.

"A Utopia da Desintermediação Informacional e Crise na Política Democrática" é uma colaboração dos cientistas José Adeildo Bezerra de Oliveira e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, que trazem contribuição valiosa para os debates contemporâneos sobre a interação entre a informação, a tecnologia e a democracia.

"Reforma Eleitoral e Responsabilidade Política: Uma Análise dos Impactos do Projeto do Novo Código Eleitoral sobre os Processos de Prestação de Contas sob a Perspectiva da Democratic Responsiveness", texto escrito por Wagner Wilson Deiró Gundim, examina os possíveis impactos do projeto do novo Código Eleitoral nos processos de prestação de contas, sob a ótica da responsabilidade política e da capacidade de resposta democrática. Sua análise crítica e aprofundada nos convida a refletir sobre os desafios e as oportunidades trazidas pelas recentes reformas eleitorais em nosso sistema político.

Maria Luiza Melo de Paiva Martins e Arthur Magno e Silva Guerra apresentam relevantes críticas ao regime jurídico eleitoral em seu trabalho "Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Nome do Princípio da Igualdade Eleitoral: Necessária Abordagem do Tratamento Normativo do Direito Eleitoral Brasileiro".

A prática do processo eleitoral ganha espaço no trabalho de Sílvia César Teixeira, ao tratar da "Emenda Constitucional da Relevância e sua Incidência no Recurso Especial Eleitoral".

"Entre Direito e Política: as Procuradorias Legislativas e a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann", escrito por Felipe Rodrigues Monteiro e Nelson Flávio Brito Bandeira vale-se de novas perspectivas para que o leitor compreenda algumas das complexidades nas interações institucionais e influências recíprocas entre os campos jurídico e político.

O artigo "Nepotismo e Prestação de Contas de Campanha: os Cuidados que Devem Ser Observados na Contratação de Familiares de Candidatos com Recursos Públicos", escrito por Marcos Rafael Coelho, aborda a prática das campanhas eleitorais.

Os aspectos do processo eleitoral em relação aos fundamentos da democracia compõem o tema abordado por Telma Berretta Guimarães em "Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e Soberania Popular".

Layne Barbosa de Faria oferece uma análise detalhada sobre "[a] Justa Causa de Desfiliação Partidária do Parlamentar por Grave Discriminação Política-Pessoal", e, por fim, Aécio Ibiapina Matos explora o tema da sustentabilidade na Justiça Eleitoral com o texto "Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo".

Finalmente, a seção dedicada à jurisprudência traz pequena amostra dos principais julgados da Justiça Eleitoral coletados no primeiro semestre de 2023, com a colaboração das seções de jurisprudência deste Regional e das seguintes cortes: Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Tocantins, Maranhão e Rio Grande do Sul.

Agradecemos a todas as autoras e autores por compartilharem seus conhecimentos e perspectivas nesses artigos tão relevantes que enriquecem o debate e promovem a ampliação do conhecimento essencial à construção democrática.

Desejamos a todos uma leitura enriquecedora e produtiva.

Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia

Presidente do TRE-SP

Dr. Richard Pae Kim

Editor-chefe

SUMÁRIO

JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, LEGADO PERMANENTE DA REVOLUÇÃO CONSTITUCIONALISTA DE 1932	9
José D'Amico Bauab	
A UTOPIA DA DESINTERMEDIAÇÃO INFORMACIONAL E CRISE NA POLÍTICA DEMOCRÁTICA	55
José Adeildo Bezerra de Oliveira e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima	
REFORMA ELEITORAL E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL SOBRE OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIC RESPONSIVENESS	69
Wagner Wilson Deiró Gundim	
CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM NOME DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ELEITORAL: Necessária abordagem do tratamento normativo do Direito Eleitoral brasileiro	80
Maria Luiza Melo de Paiva Martins e Arthur Magno e Silva Guerra	
A EMENDA CONSTITUCIONAL DA RELEVÂNCIA E SUA INCIDÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL	104
Silvio Cesar Teixeira	
ENTRE DIREITO E POLÍTICA: AS PROCURADORIAS LEGISLATIVAS E A TEORIA DOS SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN	120
Felipe Rodrigues Monteiro e Nelson Flávio Brito Bandeira	
NEPOTISMO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA: OS CUIDADOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS NA CONTRATAÇÃO DE FAMILIARES DE CANDIDATOS COM RECURSOS PÚBLICOS	134
Marcos Rafael Coelho	
AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E SOBERANIA POPULAR	145
Telma Berretta Guimarães	
A JUSTA CAUSA DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA DO PARLAMENTAR POR GRAVE DISCRIMINAÇÃO POLÍTICA-PESSOAL	168
Layne Barbosa de Faria	
LOCALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO	183
Aécio Ibiapina Matos	
JURISPRUDÊNCIA	
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	201
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	209
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE ALAGOAS	216

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ	218
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	223
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO TOCANTINS	227
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO MARANHÃO	230
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	233

JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, LEGADO PERMANENTE DA REVOLUÇÃO CONSTITUCIONALISTA DE 1932¹

THE BRAZILIAN ELECTORAL COURT SYSTEM: A PERMANENT LEGACY OF THE CONSTITUTIONALIST REVOLUTION OF 1932

José D'Amico Bauab ²

Artigo recebido em 20/4/2023 e aprovado em 2/6/2023..

Centro de Memória Eleitoral

Aqui a democracia
Faz do voto uma trincheira
Contra toda a tirania,
E o eleitor lembra com orgulho
Da mocidade que um dia
Escreveu com sangue e alma
A epopeia da Lei
Naquele 9 de julho!
Neste Centro que é Memória,
Nas urnas dos corações,
Há de ficar para sempre
Este voto de esperança
No porvir de nossa terra,
Este voto de confiança
No ideal da cidadania,
Na consciência e vigilância
Da Justiça Eleitoral
No chão de Piratininga!

Paulo Bomfim (1926-2019), Príncipe dos Poetas Brasileiros e criador do Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (CEMEL – TRE/SP).

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar, por meio da sucessão de fatos históricos e da evolução do ordenamento jurídico, o desenvolvimento do processo eleitoral brasileiro, caminhando-se para o objetivo de prova da Justiça Eleitoral como legado permanente da Revolução Constitucionalista de 1932, revolta paulista de 1932 contra o regime centralizador de Getúlio Vargas, concluindo-se que o citado ramo especializado do Poder Judiciário, como guardião e executor do regime democrático, é um marco inafastável da sociedade brasileira.

Palavras-chave: eleições, Justiça Eleitoral brasileira, Revolução Constitucionalista de 1932

ABSTRACT

This article aims to analyse, through a close analysis of historical events and the evolution of the legal system, the development of the Brazilian electoral process. It argues that the country's electoral

¹ Nota de esclarecimento: foram mantidas, com raras exceções, as grafias originais de nomes próprios, bem como de títulos de livros e textos transcritos.

² Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Civil pela USP, membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, membro do Conselho de Orientação Artística da Rede de Casas-Museus Literários de São Paulo da Secretaria de Estado da Cultura, gestor responsável pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (CEMEL-TRE/SP), com certificação no 1º e 2º Núcleos de Estudos em História e Memória da Escola Paulista da Magistratura.

system is a legacy of the Constitutionalist Revolution, São Paulo's 1932 revolt against the centralizing regime of Getúlio Vargas. It concludes that as a guardian and guarantor of democracy, this specialized branch of the judiciary has played an incontestable and worlizing role in Brazilian society
Keywords: elections, Brazilian electoral courts, Constitutionalist Revolution of 1932

Sumário

1 Delineamento do tema: os legados de 32 na perspectiva do tempo; 2. A presença da magistratura no processo eleitoral brasileiro; 3 O amplo rol das fraudes eleitorais de antanho 4 A verificação e o reconhecimento dos poderes pelo Legislativo e a famigerada “degola” 5. A Liga Nacionalista de São Paulo (LNSP): o binômio educação-voto secreto como bandeira; 6. A Revolução Constitucionalista de 1932: causas e desdobramentos 7. A tumultuada gênese da Justiça Eleitoral brasileira e as primeiras eleições sob sua égide; 8. 1945: o gigantesco desafio da Justiça Eleitoral e o decisivo papel de Sampaio Dória; 9. Reflexão conclusiva: a indispensabilidade da Justiça Eleitoral no processo civilizatório brasileiro; Referências.

1 DELINEAMENTO DO TEMA: OS LEGADOS DE 32 NA PERSPECTIVA DO TEMPO

A Revolução Constitucionalista de 1932 (expressão historicamente já consagrada, embora talvez *Movimento Constitucionalista* ou *Guerra Civil Paulista* fossem termos conceitualmente mais exatos) trazia como mote visível a reconstitucionalização do país como resposta aos efeitos autoritários e centralizadores da Revolução de 1930 (claramente um golpe institucional que pôs fim à Primeira República), que ensejaram de imediato a suspensão, na prática, da Constituição de 1891, o fechamento dos parlamentos e a perda da autonomia dos Estados da Federação, ainda que outras correntes historiográficas se esforcem legitimamente para vislumbrar diferentes razões ocasionadoras do conflito. Num exercício de história contrafactual, bastaria que o paulista Francisco Morato, um dos líderes da Aliança Liberal, que dera sustentação à candidatura presidencial de Getúlio Vargas, fosse nomeado interventor federal no Estado de São Paulo e lhe fosse dada independência suficiente para escolher os nomes de seu secretariado e muito provavelmente o conflito armado não teria sido deflagrado. Mesmo depois de baixado o Código Eleitoral e marcada a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, os paulistas continuaram não acreditando nos propósitos de Vargas para a redemocratização do país e o tempo não demoraria a dar-lhes razão quando a ditadura do Estado Novo acabou golpeando a Nação.

Havia, porém, um grupo de intelectuais paulistas que parecia antever o catastrofismo institucional, se não houvesse uma plena higienização dos costumes político-eleitorais que já vinham bastante degradados desde a época do Império. Esses intelectuais, galvanizados por um discurso fortemente principiológico da lavra do poeta Olavo Bilac, vieram a formar a Liga

Nacionalista de São Paulo (LNSP) e participariam depois da Revolução Constitucionalista de 32, da construção da Justiça Eleitoral brasileira e do processo de redemocratização pós-ditadura Vargas.

Nomes como Antonio de Sampaio Doria, Mario Pinto Serva, Plínio Barreto, Reynaldo Porchat, Waldemar Ferreira e Mario Guimarães, entre outros, tornaram óbvia, pelas ações de repercussão social que implementaram ao longo de suas vidas públicas, a conexão filosófico-histórica, de causa e efeito, que vai dos primórdios da Liga Nacionalista até a redemocratização pós-45. Não eram como alguns *intelectuais de vitrine*, isto é, os que, detentores de erudição acumulada, se cingem a exibi-la como reflexo da própria jactância. Ao contrário, aqueles intelectuais poderiam ser perfeitamente classificados como *mediadores sociais*, que buscam reverter seu conhecimento em benefício do grupo societário em que estão inseridos. Tornam-se, com isso, lídimos *homens públicos*.

Há uma aprofundada perquirição acadêmica sobre o papel de São Paulo quanto ao discurso institucional tendente a afirmar seu protagonismo no pacto federativo brasileiro e, não poucas vezes, a Liga Nacionalista é visualizada como instrumentalização dessa narrativa paulista pela hegemonia. Contudo, esse foco investigativo acaba menoscabando, quando não, desvalorizando bandeiras da LNSP que até hoje seriam tempestivas para o aperfeiçoamento da sociedade brasileira, como a educação universalizada para qualificar o indivíduo como cidadão, melhorando inclusive seu discernimento no exercício do voto, e o aprimoramento ético do processo eleitoral por meio do desenvolvimento de mecanismos antifraudatórios. Era imputado aos membros da LNSP o rótulo de elitistas vocalizadores da classe dominante, mas não lhes pode ser negado o olhar empático que tinham para os segmentos menos favorecidos, trazido por suas constantes campanhas de alfabetização e, durante a Gripe Espanhola que se abateu sobre a cidade de São Paulo, por sua assistência às vítimas.

A luta dos membros da velha LNSP pela construção de um verdadeiro regime democrático no país os levou, em grande parte, a apoiar a Aliança Liberal, em 1929, e a Revolução de 1930, cujos programas traziam propostas de moralização das práticas eleitorais que haviam se tornado insuportavelmente deletérias na Primeira República. Todavia, o autoritarismo tenentista em território paulista e o bifrontismo varguista tornaram, aqueles militantes, mentores intelectuais da Revolução Constitucionalista de 32 como único meio que então anteviam de continuarem na busca de uma regência democrática que honrasse o processo civilizatório brasileiro.

Derrotados militarmente, os constitucionalistas de 32 teriam as vitórias da efetiva convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a consequente promulgação da Carta Magna de 1934, vitórias essas, porém, que se revelaram efêmeras ante a instalação da ditadura do Estado Novo a partir de 10 de novembro de 1937.

Hoje, estudos acadêmicos apontam irretorquivelmente como legado de 32 a criação da Universidade de São Paulo (USP), obra de Armando de Salles Oliveira e Julio de Mesquita Filho, ambos partícipes tanto da LNSP como da guerra cívica dos paulistas. A propósito, o antropólogo francês Claude Lévi-Strauss, já quase centenário, associa categoricamente, em depoimento para o documentário *"Lévi-Strauss: Saudades do Brasil"* (produção da TV Senado, de 2005, com pesquisa, roteiro e direção de Maria Maia, disponível no YouTube), que São Paulo, derrotado pelo poder central, quis ganhar prestígio cultural, o que gerou o nascimento da USP (minutos 30-31). Era esse um testemunho absolutamente qualificado, visto que Lévi-Strauss chegara a São Paulo, em 1935, na segunda leva de professores europeus que vieram lecionar na recém-criada instituição universitária e passou a ter convívio constante com Julio de Mesquita Filho.

Se a busca de sua autonomia política havia sido manietada por Getúlio Vargas, São Paulo, por meio da USP, obtivera a sua autonomia intelectual.

Num exercício diacrônico, isto é, projetado na evolução temporal do fato que se analisa, a USP indubitavelmente pode ser considerada como um legado permanente de 32. Afinal, tornou-se um *locus* democrático do ensino superior ao qual têm acesso, por meio da avaliação obtida em certames isentos, diferentes segmentos sociais para que usufruam de um ensino gratuito e sem qualquer patrulhamento ideológico. Correntes de pensamento bem diversas a dos idealizadores da USP, que eram liberais, e até então adstritas a certos movimentos operários, encontraram, no ambiente uspiano, campo fértil para seu desenvolvimento e proselitismo.

Como conceito de democracia educacional e cultural, o nexos causal entre a USP e o Movimento Constitucionalista de 32 assume uma clareza solar e, em certa medida, responde também aos propósitos pregados pela vetusta Liga Nacionalista de São Paulo.

Cabe ainda uma outra interpretação diacrônica, desta feita voltada à Justiça Eleitoral brasileira, também como sendo um legado da Revolução Constitucionalista de 1932.

A progressiva inserção de juízes, iniciada já no Império, na condução do processo eleitoral em suas etapas (alistamento, votação, contagem e totalização de votos) não foi apta a livrá-lo integralmente da degenerante intromissão dos poderosos políticos de plantão. Só com a gênese da Justiça Eleitoral e o gradativo fortalecimento de suas estruturas operacionais e de sua independência funcional é que se foi concretizando a realização de um processo menos sujeito a deturpações da verdade emergida das urnas.

Há um liame lógico-valorativo que nasce na ação da Liga Nacionalista de São Paulo e atinge um auge dramático com a Revolução Constitucionalista de 32, movimento que passa a justificar a existência de um ramo especializado do

Poder Judiciário exclusivamente destinado a cuidar de todos os aspectos, administrativos e judiciais, que envolvem o processo eleitoral.

Nas palavras proferidas pelo historiador e cientista político Leonardo Trevisan, na condição de componente da banca examinadora da tese de doutorado em História da Cultura de Luiz Eduardo Pesce de Arruda versando sobre a propaganda constitucionalista e defendida na Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, em 2 de agosto de 2022, “32 é um marco do processo de desbrutalizar o Estado no Brasil; é a desbrutalização do Estado pelo exercício da lei”. E a Justiça Eleitoral se insere perfeitamente nesse processo de “desbrutalização estatal”, como marco civilizatório da sociedade brasileira. É o que este labor tentará descortinar, encontrando amparo, para suas inferências, nas atuações de alguns daqueles personagens que integraram a Liga Nacionalista de São Paulo e, depois, deram o estofamento axiológico do Movimento Constitucionalista de 1932.

2 A PRESENÇA DA MAGISTRATURA NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

2.1 No Império

Já na primeira eleição realizada sob a égide da Constituição Imperial de 1824, para deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e membros dos Conselhos Gerais das Províncias, cabia ao *juiz de fora*, ou *ordinário*, ou quem fizesse suas vezes, presidir a assembleia eleitoral da freguesia da cidade ou vila³.

Em 1842, o *juiz de paz*, autoridade judiciária eletiva (Constituição de 1824, art. 162), passou a presidir a junta do distrito em que se encontrava a matriz da paróquia, cabendo-lhe ainda a condução da assembleia paroquial⁴.

O juiz de paz recebeu, em 1846, poderes para presidir tanto a *junta de qualificação* que formava a lista geral de *cidadãos ativos* aptos a votar na escolha de *eleitores de província* ou de *2º grau* (que se habilitavam para selecionar senadores, deputados gerais e provinciais), juizes de paz e vereadores, como a *assembleia da freguesia* em que se reuniam os eleitores de paróquia para efetuarem as escolhas que lhes competiam fazer⁵.

Modificação na legislação eleitoral ocorrida em 1875 previu a *junta municipal*, comandada pelo *juiz municipal* ou *substituto de juiz de direito* e que tinha como objetivo averiguar os trabalhos das *juntas paroquiais* de qualificação

3 Decreto de 26/03/1824, §2º. Esclareça-se, em ligeira síntese, como se dava o sistema eleitoral durante o Império. As eleições para a escolha dos deputados, gerais e provinciais, foram, durante algumas décadas, indiretas. Os votantes (cidadãos ativos) da assembleia de paróquia elegiam os eleitores de 2º grau, que, depois reunidos nas Assembleias de Comarca, escolhiam os deputados. Em 1855, foi introduzido o voto distrital: as províncias foram divididas em tantos distritos eleitorais quanto fossem os deputados à Assembleia Geral. Em 1881, pleitos para senadores, deputados gerais e provinciais, e outras autoridades eletivas, passaram a ser diretos, podendo neles votar apenas aqueles que a Constituição Imperial não proibisse de fazê-lo (mulheres, escravos e os que não tivessem certa renda líquida anual, entre outros, estavam aliçados do direito de votar).

4 Decreto nº 157, de 04/05/1842, arts. 1º e 5º. O termo “paróquia” como base territorial sobre a qual o padre (pároco) exerce sua autoridade eclesiástica coaduna-se plenamente com a constitucionalização do catolicismo como religião oficial do Império (Constituição de 1824, art. 5º).

5 Lei nº 387, de 19/08/1846, arts. 1º e 39. Aliás, as expressões “cidadãos ativos” e “eleitores de província” constam expressamente do art. 90 da Constituição de 1824.

de eleitores, juntas essas compostas de quatro cidadãos escolhidos em pleito presidido pelo *juiz de paz*. A tal magistrado também cabia dirigir a seleção dos membros da *mesa da assembleia paroquial* encarregada de apurar as cédulas recebidas e de expedir os diplomas que capacitavam os votantes de 2º grau a participarem dos *colégios eleitorais da Província* em que se escolhiam os parlamentares para as Assembleias Geral e Provincial, e para o Senado (a propósito, as atas de apuração dessas eleições secundárias – “as autênticas dos colégios eleitorais” – eram totalizadas pela Câmara Municipal da capital da Província). Outrossim, ao *juiz de direito* da comarca era atribuída a competência para julgar recursos interpostos sobre qualificação de eleitores, bem como para conhecer da validade ou nulidade de eleição de juizes de paz e vereadores, cabendo de suas decisões recurso para o Tribunal da Relação do distrito⁶.

A reforma eleitoral de 1881, conhecida como “Lei Saraiva”, em referência a José Antonio Saraiva, então presidente do Conselho de Ministros do Império, trouxe, como grande novidade, a introdução das *eleições diretas*, ou seja, a escolha pelos cidadãos alistados como eleitores, sem qualquer intermediação, de parlamentares e outras autoridades eletivas. Delegou-se o alistamento de eleitores ao *juiz municipal*, competindo sua organização definitiva ao *juiz de direito* da comarca. Já a mesa paroquial destinada ao recebimento e apuração dos votos ou era presidida pelo *juiz de paz*, ou, dependendo do caso, por cidadão nomeado por ele. Tocava à junta presidida pelo *juiz de direito* titular da sede (cabeça) do distrito eleitoral proceder à totalização das atas encaminhadas pelas mesas nas eleições para deputados gerais e provinciais, expedindo-se os necessários diplomas para os eleitos (quanto ao pleito para senador, tais tarefas cabiam à Câmara Municipal da capital da Província)⁷.

Contudo, durante o Império, o processo eleitoral não se encerrava com a totalização dos resultados e a consequente expedição dos diplomas aos eleitos. Remanescia uma derradeira etapa, cumprida no âmbito das Casas Legislativas para as quais se destinavam os pleitos: a *verificação dos poderes dos membros das Câmaras*, a ser executada na forma dos respectivos regimentos⁸ e que pode ser entendida como o exame da eleição quanto ao fundo e à forma para saber se foi ela realizada em bases verdadeiras e seguras (PORTO, 2000, p. 410). Essa etapa, conhecida na literatura especializada como “*terceiro escrutínio*” (uma vez superadas as fases de votação e apuração nas mesas eleitorais e de totalização das atas nas juntas), também se estenderia ao longo da Primeira República, só vindo a ser abolida com o Código Eleitoral de 1932.

6 Decreto nº 2.675, de 20/10/1875, art. 1º, caput e §§2º e 11, e art. 2º, §§ 7º, 23 e 30.

7 Decreto nº 3.209, de 09/01/1881, art. 1º; art. 6º, caput; art. 15, §§ 7º e 22; e art. 18.

8 Constituição de 1824, art. 21.

2.2 Na Primeira República

O arcabouço legal que tratou de disciplinar o processo eleitoral durante a Primeira República (1889-1930) minudenciou três fases burocráticas básicas, como lembra Zulini (2019, p. 165): a *fase pré-eleitoral*, concernente à realização do alistamento, à divisão das seções eleitorais e à escolha dos locais de votação e dos mesários; o *momento eleitoral*, qual seja, a votação em si; e a *fase de apuração dos resultados*. A derradeira fase do processo eleitoral, não regulada em lei própria mas, sim, pelos regimentos internos das Casas Legislativas era o *reconhecimento dos candidatos eleitos*.

Como no Império, as eleições republicanas no período acima assinalado eram *distritais*: distrito eleitoral composto de municípios, sendo um deles considerado sede (cabeça do distrito), e cada município era dividido em *seções eleitorais*, nas quais se instalavam as *mesas* para colher e apurar os votos. Uma vez encerrada a apuração, a mesa eleitoral lavrava a respectiva ata e a enviava para o município-sede para que a junta competente efetuasse a somatória dos resultados contabilizados pelas seções de todo o distrito eleitoral, sendo que, em época posterior, essa totalização passou a ser efetuada concentradamente por junta instalada na capital do Estado.

Na primeira eleição republicana, para a Assembleia Constituinte, a qualificação (alistamento) dos eleitores esteve a cargo de comissões distritais presididas pelo *juiz de paz* mais votado do distrito e com seus trabalhos submetidos a comissões municipais dirigidas pelo *juiz municipal* territorialmente competente⁹. As mesas eleitorais para aquele pleito, ocorrido em 15 de setembro de 1890, não foram titularizadas por autoridades judiciárias: o presidente da Câmara ou da Intendência Municipal presidiu a mesa do distrito-sede do município, designando, para os demais distritos, eleitores para fazê-lo. Já a fiscalização dos trabalhos de recebimento e apuração dos votos pela mesa coube ao *juiz de paz* na seção em que votava, conferindo-lhe a prerrogativa de nomear, para tal função, tantos cidadãos quanto eram as outras seções. Acerca da totalização dos votos, a Câmara ou a Intendência Municipal das capitais dos Estados encarregou-se de fazer a soma dos resultados constantes das atas recebidas¹⁰.

A legislação eleitoral de 1892 concedeu grande poder à classe política local, praticamente alijando as autoridades judiciárias da organização do processo eleitoral. Os membros do governo municipal (Câmara, Intendência ou Conselho) passaram a ter a prerrogativa de dividir o município em seções, bem como de escolher os componentes das comissões encarregadas do alistamento na respectiva seção (*comissões seccionais*) e das mesas atuantes nessas seções. Havia ainda a *comissão municipal* chefiada pelo presidente do governo local (prefeito ou intendente) encarregada de rever os alistamentos preparados pelas

9 Decreto nº 200-A, de 08/02/1890, arts. 6º, 8º, 32 e 33.

10 Decreto nº 511, de 23/06/1890, arts. 11, 13, 53 e 57; e Decreto n. 663, de 14/08/1890, art. 1º, caput e §1º.

comissões seccionais e de cujas decisões cabia recurso para uma junta eleitoral instalada na capital do Estado e composta do *juiz seccional*, do seu substituto e do procurador seccional¹¹. Aí ficou adstrito o papel da magistratura.

O presidente do município-sede da circunscrição eleitoral (distrito) assumiu, nesse período, papel de inafastável protagonismo ao capitanear a junta encarregada de contar os votos das eleições para deputados estaduais e federais. O prefeito da capital do Estado ainda estava à frente da apuração do pleito para senador e da apuração parcial dos pleitos para presidente e vice-presidente da República, cuja somatória total competia ao Congresso Nacional¹².

A *Reforma Eleitoral Rosa e Silva*, de 1904, assim chamada em referência ao senador pernambucano que redigiu o projeto substitutivo ao iniciado na Câmara dos Deputados, colocou a magistratura em papel de destaque no prosclênio do processo eleitoral.

O *juiz de direito da comarca* assumiu as atribuições de convocar e presidir a comissão de alistamento, de cujas decisões cabia recurso para a junta instalada na capital do Estado e dirigida por *juiz seccional*. Das decisões dessa junta havia possibilidade de recurso voluntário para o Supremo Tribunal Federal (STF). Outra junta, encabeçada pelo *primeiro suplente do substituto do juiz seccional*, tinha a competência de escolher os membros da mesa eleitoral¹³.

As juntas apuradoras eram presididas por magistrados: na sede do distrito, pelo *primeiro suplente do substituto do juiz seccional* e, na capital do Estado, pelo *substituto do juiz seccional* (na sede do distrito, ocorria a apuração da eleição de deputados; na capital do Estado, a apuração dos pleitos de senador, presidente e vice-presidente da República). Nessas juntas, havia participação de dirigentes políticos: presidentes dos Conselhos, Câmaras ou Intendências Municipais da respectiva circunscrição eleitoral¹⁴.

No final de 1913, o mineiro Wenceslau Braz, em campanha eleitoral para presidente da República – o pleito ocorreria em 1º de março de 1914 – prometeu publicamente atuar em prol da seriedade no alistamento e da plena liberdade nas urnas. Uma vez eleito, coerentemente apoiou as iniciativas legislativas do senador Bueno de Paiva, também mineiro, que resultaram na reforma eleitoral de 1916, notabilizada como *Reforma Bueno de Paiva* (PORTO, 2000, p. 352-353).

A deliberação sobre o alistamento eleitoral deixou de ser um ato colegiado, ou seja, por uma comissão especialmente designada para tanto, para se tornar uma decisão exclusiva do juiz de direito do município de residência do alistando, da qual, aliás, cabia recurso para a junta presidida por juiz federal

11 Lei nº 35, de 26/01/1892, arts. 3º, 23, 25, 26 e 40.

12 Lei nº 35, de 26/01/1892, art. 44, caput; Decreto n. 4.695, de 11/12/1902, art. 47, caput.

13 Lei nº 1.269, de 15/11/1904 (Lei Rosa e Silva), arts. 8º, caput, 34, 37, 61, caput, e 66.

14 Lei nº 1.269, de 15/11/1904, arts. 90, caput, e 91.

instalada na capital do Estado¹⁵. Tentava-se, assim, atenuar perniciosas influências políticas locais sobre a inscrição do eleitor.

As mesas eleitorais passaram a ter, nas sedes de comarca e dos termos judiciários, predominância de autoridades judiciárias na sua composição¹⁶.

Modificação igualmente sensível deu-se no deslocamento da apuração das eleições de deputados, antes verificada no município-sede do distrito correspondente, para a capital do Estado, onde já aconteciam as totalizações de votos nos pleitos de senador, presidente e vice-presidente da República¹⁷.

A centralização das apurações na capital do Estado afigurou-se, de maneira irrefutável, como uma tentativa de mitigar as ações fraudulentas das elites políticas distritais.

Outrossim, a reforma de 1916 ainda inovou na composição da junta concentradora dos trabalhos apuratórios, afastando dela quaisquer elementos político-partidários ocupantes de mandato eletivo para consagrá-la exclusivamente ao universo judiciário, determinando que nela atuassem o juiz federal, como seu presidente, seu substituto e o representante do Ministério Público junto ao Tribunal Superior de Justiça¹⁸. Segundo Ricci e Zulini (2014, p.449), essa novel configuração do órgão colegiado apurador representou o primeiro passo rumo ao reconhecimento do Poder Judiciário como a grande autoridade responsável de totalizar os pleitos, algo que só viria a se cristalizar com o advento do Código Eleitoral de 1932.

Contudo, "há consenso sobre o insucesso das reformas [de 1916] em assegurar a imparcialidade dos trabalhos eleitorais", mormente "por causa da situação dos juízes, que continuavam muito dependentes do governo" (ZULINI, 2019 a, p. 167).

Soares Filho, deputado à Assembleia Nacional Constituinte de 1933, emitiu opinião bastante cética quanto à Reforma Bueno de Paiva: "Essa lei [nº 3.208, de 27/12/1916] deixou os magistrados sem meios de evitar as fraudes quando as mesas não se reuniam e, sobretudo, nas juntas apuradoras, na condição de mortos-vivos, mecanizados na soma de votos impuros, na apuração de atas fraudulentas, mas revestidas de todas as formalidades legais", acrescentando que "as juntas eleitorais eram meras máquinas de somar votos e, além disso, a certeza de que seu julgamento estava sujeito à revisão, no reconhecimento do plenário das Câmaras políticas, determinava a completa desmoralização do trabalho da justiça" (Apud PORTO, 2000, p. 353).

Na verdade, em que pese o avanço institucional trazido pela reforma eleitoral de 1916, a higienização dos costumes político-eleitorais só encontraria uma progressão inarredável, ainda que um tanto lenta, a partir do advento do

15 Lei nº 3.139, de 02/08/1916, arts. 4º e 11.

16 Lei nº 3.208, de 27/12/1916, art. 9º, caput.

17 Lei nº 3.208, de 27/12/1916, art. 24.

18 Lei nº 3.208, de 27/12/1916, art. 25.

ramo especializado do Poder Judiciário, com quadros estáveis de servidores burocráticos e magistrados no exercício constante de suas elaborações intelectuais sobre matérias eleitorais e que contasse com autonomia orçamentária para desenvolver os procedimentos de alistamento, de votação e de apuração num ciclo de aperfeiçoamento constante.

3 O AMPLO ROL DAS FRAUDES ELEITORAIS DE ANTANHO

Do panorama acadêmico sobre a matéria, Zulini (2017, p. 5) lança a dedução de que cada fase do processo eleitoral coexistia com diferentes modalidades de fraude. Na fase pré-eleitoral, sobrelevam-se os expedientes dos partidos para alistar seus sectários bem como para turbar a concessão de títulos eleitorais aos simpatizantes dos adversários. Igualmente, a escolha maliciosa de residências de candidatos em vez de prédios públicos como locais de votação atuava em constrangimento do eleitorado opositor. No dia da votação, caminhava-se desde o emprego da intimidação, quando não da violência, contra os eleitores até a utilização de títulos eleitorais de pessoas já falecidas e o falseamento de atas de apuração. Por derradeiro, ainda havia a possibilidade da denominada “degola”, isto é, o não reconhecimento capcioso dos diplomas dos eleitos, pelas respectivas Casas Legislativas, expedidos pelas juntas apuradoras.

Algumas artimanhas fraudulentárias podem ser observadas um pouco mais detidamente, como a escolha viciada dos membros das mesas eleitorais, as quais tinham a competência legal de controlar todo o processo de votação (como a chamada dos eleitores, a conferência da lista dos aptos a votar, o exame dos títulos apresentados e a faculdade de permitir, ou não, a presença de fiscais partidários no recinto da votação), como ainda a apuração da urna sob sua responsabilidade, com a consequente lavratura da ata certificadora do resultado levantado (RICCI; ZULINI, 2014, p. 449). Desse vício decorria facilmente outro: a *eleição a bico de pena*, na qual a própria mesa da seção eleitoral se encarregava de falsificar a correspondente ata de contagem dos votos.

A figura do eleitor *fósforo* (ou invisível) permeava os pleitos tanto do Império como da Primeira República. Era o falso eleitor, que votava por outro. Sua atuação era realizável ante a precariedade, fundada em dolo ou negligência, da apreciação de sua identidade pela mesa eleitoral, sendo-lhe permitido que votasse em qualquer urna ou por mais de uma vez e até que se passasse por eleitores já falecidos. Segundo José do Patrocínio Motta, eram chamados *fósforos* porque “riscavam em qualquer urna”, e, assim, a urna se assemelharia a uma caixa de fósforos (*Apud* PORTO, 2000, p. 212).

O sigilo do voto, embora muitas vezes claramente previsto em diferentes legislações eleitorais do período, beirava quase a uma construção ficcional.

João Sampaio, embora tradicional político do Partido Republicano Paulista (PRP), agremiação sobre a qual incidiam variadas acusações de fraude

eleitoral, era também membro da Liga Nacionalista de São Paulo e nessa condição proferiu conferência, em 11 de junho de 1922, em prol da campanha do voto secreto promovida pela apontada entidade suprapartidária. São palavras dele:

A urna deverá ter dimensões mínimas determinadas, a fim de que as cédulas nela introduzidas se espalhem e se misturem, em vez de se acamarem na mesma ordem em que os eleitores as depositaram, como soe acontecer numa urna que tenha pouco maior comprimento e largura do que taes dimensões das cédulas. Na Alemanha o partido agrário, que tinha em mãos as mesas eleitorais, burlou por vezes a lei do voto secreto, por meio de urnas apropriadas, das quaes eram as cédulas retiradas em maçadas, como haviam cahido, sendo a apuração feita pela mesma ordem da lista de comparecimento dos eleitores. (*Campanha do Voto Secreto*, São Paulo: Graphica Monteiro Lobato, 1922, p. 39)

Parlamentar experiente em disputas pelo voto popular, João Sampaio chega a testificar:

Com a tolerância das mesas, o que hoje se pratica habitualmente em todo o interior de nosso Estado (e até mesmo na capital) é a entrega da cédula fechada, ao eleitor, à boca da urna, isto é, no momento em que o inconsciente votante transpõe o gradil que separa o recinto destinado à mesa do que se destina aos eleitores, que aguardam a sua vez de votar (op. cit., p. 40).

Em certo momento, a própria legislação eleitoral despudoradamente lancetou o voto sigiloso. A Lei Rosa e Silva (Lei nº 1.269, de 15/11/1904), a despeito dos avanços nela carreados, permitiu ao eleitor o exercício do *voto descoberto*, esclarecendo que o ato se daria com a apresentação de duas cédulas assinadas pelo votante, as quais seriam datadas e rubricadas pelos mesários, uma destinada à urna e a outra, devolvida ao cidadão (art. 57). O *voto descoberto* chancelava, sem cerimônia alguma, sua mercancia. Ele vigorou sem limites até o advento da reforma Bueno de Paiva (Lei nº 3.208, de 27/12/1916), que o restringiu à hipótese de a eleição realizar-se em cartório (art. 14, §7º).

Denunciavam, com agudeza, o carcomido processo eleitoral da Primeira República dois proeminentes juristas, membros atuantes, como João Sampaio, da Liga Nacionalista de São Paulo, partícipes relevantes da construção legislativa da Justiça Eleitoral brasileira e apoiadores conceituais da Revolução Constitucionalista de 1932: Mario Pinto Serva e Antonio de Sampaio Doria.

Mario Pinto Serva, em sua obra *A lição da revolta*, publicada em 1926 (Porto Alegre: Livraria do Globo), era contundente em sua indignação:

Falsifica-se tudo. Falsificam-se eleitores. Falsificam-se títulos. Falsificam-se actas. Falsificam-se reconhecimentos. Falsificam-se resultados (p. 22).

Seu desencanto continua reverberando em outro trecho do opúsculo:

Para um francez, habituado ao compartimento secreto e envelope oficial, o sistema eleitoral vigente no Brasil é tudo quanto traz de mais monstruoso, inconcebível e asqueroso. Para um

francez o processo vigente no Brasil equivale a uma falta elementar de hygiene, de decência, de asseio (p. 154).

Pinto Serva descreve o viveiro, lugar para cabalas eleitorais:

No Estado de São Paulo, com o actual regime eleitoral, firmou-se uma instituição curiosa, que se intitula o viveiro. O viveiro é o barracão, teatro ou salão, nas cidades do interior, em que os cabos eleitores hospedam a manada de caboclos ignorantes e incultos que no dia da eleição vão depor na urna a cédula que nem leram ou sabem o nome que contém (p. 79, grifo nosso).

Constatando ser o dispositivo legal que previa o sigilo do voto uma norma inócua em face da inexistência de compartimentos que assegurassem o exercício do sufrágio nessas condições de segurança (p. 155), o jurista paulista compara a grandeza da luta pela adoção efetiva do voto secreto à Independência do Brasil e às campanhas abolicionista e republicana (p. 160-161). Inspira-se na reforma eleitoral Sáenz Peña, referência ao presidente da Argentina que a promoveu e que operou, segundo Pinto Serva, a regeneração política daquele país por adotar o alistamento eleitoral baseado no alistamento (sorteio) militar, o voto obrigatório e, principalmente, o voto secreto, cujo mecanismo o autor passa a descrever minuciosamente (p. 185).

Sobre a participação do Poder Judiciário em todas as etapas do processo eleitoral argentino, algo também trazido pela reforma Saénz Peña (p. 109), Pinto Serva a vê como remédio necessário para a situação brasileira, junto com o voto secreto efetivo e obrigatório (p. 23). Obviamente ele já percebia a intervenção judiciária no processo eleitoral brasileiro em escala maior do que a trazida pela reforma de 1916, ocorrida dez anos antes da publicação do seu livro *A lição da revolta*. Não seria, portanto, exagero asseverar-se que Mario Pinto Serva descortinava aí uma *proto-Justiça Eleitoral ou uma justiça comum com atribuições eleitorais exclusivas*, sem, portanto, a participação parlamentar para a verificação dos poderes dos candidatos eleitos pelo voto.

Em obra publicada em 1919, sob os auspícios da Liga Nacionalista de São Paulo com o título *O que o cidadão deve saber – manual de instrução cívica* (São Paulo: Olegário Ribeiro & C.) e com prefácio de Frederico Vergueiro Steidel, professor da Faculdade de Direito de São Paulo e então presidente daquela organização, Antonio de Sampaio Doria pugnava, em favor do sigilo do voto e, consequentemente, pela existência de uma sala secreta em que os eleitores teriam a oportunidade de colocar as cédulas em envelopes fornecidos pelo governo (e, portanto, não por partidos ou candidatos), saindo dali para depositá-las na urna, e pela proibição de oferecer-se ou entregar-se cédulas na boca da urna, sendo que esse fornecimento abusivo, aliás, já estaria coibido se adotada a primeira medida (p. 137-138).

Em novembro de 1930, como docente incumbido de proferir a alocução de encerramento dos cursos na Faculdade de Direito de São Paulo, Sampaio Doria fez esmiuçado relato de fraudes eleitorais, das quais certamente era, como

João Sampaio e Pinto Serva, testemunho contemporâneo, valendo, assim, reproduzi-lo integralmente:

As falsidades começavam pelo alistamento: naturalizavam-se estrangeiros por atacado sem solicitação delles; carregava-se na dureza da lei para não admitir eleitores idôneos, adversários do governo; a magistratura chegava a expedir títulos em branco, para fabricação a rodo de eleitores na hora precisa; escamoteavam-se, na lista dos votantes, os nomes dos cidadãos independentes e dignos. As falsidades continuavam nas operações eleitoraes: devassava-se o voto, para amedrontar ou comprar o eleitor; na apuração, lia-se o contrário do que rezavam as cédulas, ou se apurava de vez, a olho, de modo que uma cidade, com três mil votantes, contribuía com seus mil votos, outra com quatro mil alistáveis, ostenta doze mil votos cerrados no partido oficial, e uma terceira, depois de expedido boletim à opposição victoriosa por centenas de votos transforma, com um 'em tempo' nas authenticas, a derrota documentada em victoria de mil e seis centos contra duzentos e poucos votos. As falsificações prosseguiram a sua marcha na expedição dos diplomas: os juizes, a quem incumbe a lei sommar os votos das mesas esparsas e numerosas, se recusavam ao exame intrínseco das authenticas, considerando voto a fraude comprovada, como a de actas com uma só letra para todas as firmas, ou a demonstração de terem votado mortos cujas certidões de óbito se exhibiam ou terem votado mais que o número total de eleitores da seção. As falsificações eleitoraes se coroavam, por fim, no vergonhoso reconhecimento ao Congresso Nacional: primeiro, tomando os deputados e senadores parte no pleito em que iam ser juizes; depois, difficultando ou vedando o exame das actas e documentos eleitoraes, e, em seguida, dando por eleitos os derrotados nas urnas. Chegaram a degollar toda a bancada de um estado, depois de ter reconhecido formidável maioria ao partido que a elegeu (*A Democracia / A Revolução de 1930*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1930, p. 50-51).

Em conferência realizada no Instituto dos Advogados, em agosto de 1930, no Rio de Janeiro, Sampaio Doria defendeu, em benefício da verdade da apuração eleitoral, duas medidas que reputava salutaes: a *máquina de votar* e a *interferência judiciária* (op. cit., p. 31).

Contudo, nem sempre as acusações de fraude eleitoral vinham à tona com facilidade: segundo Ricci e Zulini (2014, p. 456), "quanto mais acirrados os certames nas urnas, maior a propensão contra o pleito e, no esteio, a generalização das acusações de fraude" (grifo dos autores). Esquadrinhando um pouco mais essa ilação, aduzem que "quando os mais bem votados são do mesmo partido, difficilmente o provável desconforto pessoal se converte na formalização de contestaões (...)" (op. cit., p. 458). Em outro passo, para corroborar essa linha de pensamento com base na atuação dos Partidos Republicano Paulista (PRP), Gaúcho (PRR) e Mineiro (PRM), considerados os mais bem estruturados no panorama político da Primeira República, sustentam que os candidatos daquelas agremiações se esquivavam a formalizar queixas contra a validade dos pleitos diante da posição dos respectivos dirigentes partidários em

buscar neutralizar eventuais ressentimentos entre os colegas da mesma chapa eleitoral (op. cit., p. 462).

Muitos anos depois, Sampaio Doria, ao publicar seu *Direito Constitucional – Comentários à Constituição de 1946* (São Paulo: Max Limonad, 1960) inferiu, certamente com amparo em sua militância na Liga Nacionalista de São Paulo e em suas contribuições intelectuais para a legislação eleitoral em diferentes momentos, bem como em sua atuação em relevantes cargos públicos (procurador-geral eleitoral, em 1934, e ministro do Tribunal Superior Eleitoral e depois da Justiça, em 1945): “Grande parte da máquina eleitoral, a serviço de oligarquias, foi desmontada pela Justiça Eleitoral, que o Código de 1932 introduziu no país” (v. 3, p. 476).

Uma pequenina história, reproduzida na edição de 14/10/1952 do jornal *O Estado de S. Paulo* (p.11), é muito expressiva sobre o grau de perversão dos costumes político-eleitorais da *Velha República*. Instado por Alexandre Barbosa Lima, deputado federal pelo Distrito Federal, a impugnar o diploma de presidente da República eleito apresentado pelo marechal Hermes da Fonseca, o deputado mineiro Carlos Peixoto Filho retrucou: “Reconheço que houve fraude. Nenhum deputado, porém, tem autoridade moral para proferir libelo acusatório. A origem do nosso mandato é a mesma: bico de pena e ata falsa”.

4 A VERIFICAÇÃO E O RECONHECIMENTO DOS PODERES PELO LEGISLATIVO E A FAMIGERADA “DEGOLA”

A verificação e o reconhecimento dos poderes pelas Casas do Poder Legislativo (procedimento também conhecido como *terceiro escrutínio*, após a apuração pelas mesas eleitorais e a totalização pelas juntas apuradoras) vinham, tal qual ocorria no Império, previstos no texto constitucional (Carta de 1891, art. 18, §2º) e, na precisa definição de Ricci e Zulini (2014, p. 450), constituíam-se na prática, efetuada pelos próprios parlamentares, de pronunciar um juízo definitivo sobre os diplomas expedidos pelas Juntas Apuradoras, com a solução de eventuais contestações e protestos apresentados durante a apuração dos votos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, como apontado pelos mesmos autores, o mecanismo desdobrava-se em atos decisórios sucessivos de autorreconhecimento, exercidos por uma comissão de cinco deputados, escolhidos pelo presidente provisório da Casa (*Comissão dos Cinco*) a partir de lista de diplomas apresentados pelos próprios parlamentares.

Esse órgão colegiado, após análise preliminar da documentação apresentada, elaborava novo rol de nomes para serem apreciados em sessão preparatória do plenário da Casa, e, dos nomes aprovados, saíam, por sorteio, os escolhidos para compor as *Comissões de Inquérito*, encarregadas de relacionar a totalidade dos diplomas por Estado, deliberando sobre contestações e protestos formais, e elaborando pareceres de exame do mérito atinentes aos diplomas expedidos pelas Juntas Apuradoras (nessas comissões, o

maquiavelismo do procedimento atenuava-se um pouco com a adoção do escrúpulo de não admitir a participação do deputado naquela comissão que fosse incumbida de apreciar o pleito do Estado em que ele fora eleito), com a decisão final novamente da parte do plenário (RICCI; ZULINI, 2014, p. 450-451; 2019, p. 94-95).

Dessa sumária descrição do expediente de verificação e reconhecimento dos poderes defluiu uma acertada desconfiança de que se tratava de um juízo facilmente tendente a vícios, porquanto era realizado por instâncias compostas pelos próprios interessados em obter a certificação habilitatória do exercício de seus mandatos.

O não reconhecimento, no âmbito da competente Casa Legislativa, dos diplomas expedidos pelas Juntas Apuradoras ficou conhecido por um termo oriundo de prática horrenda da realidade política do Rio Grande do Sul: a “degola” (PORTO, 2000, p. 157).

De acordo com Ricci e Zulini (2019, p. 100), duas eram as razões ensejadoras da *degola*. Uma delas era a expedição, pela Junta Apuradora, de diplomas em número superior ao número de deputados legalmente previsto, o que algumas vezes decorria da existência de mais de uma Junta Apuradora, fato que evidenciava uma acentuada disputa local. Nesse contexto de instabilidade política, verificavam-se duplicatas e até triplicatas de diplomas.

A outra razão era uma flagrante discordância entre os atos decisórios da Junta Apuradora e da Câmara, sem envolver a expedição de diplomas em excesso, cabendo ao Parlamento, na Comissão de Inquérito ou no plenário, reverter a decisão da Junta Apuradora para degolar um deputado por ela nomeado e reconhecer, em seu lugar, candidato que havia apresentado contestação. Exemplo bastante elucidativo dessa situação envolveu o deputado, pelo Distrito Federal, Barbosa Lima. Com mandatos desde 1890, ficou, no pleito de 1915, na sétima colocação em seu distrito, e, mesmo não confirmado pela Junta Apuradora competente, recebeu o diploma para exercer a nova legislatura mercê de uma manobra realizada em plenário com apoio das bancadas mineira e paulista (RICCI; ZULINI, 2019, p. 101). Outro caso curioso deu-se com o senador pernambucano Rosa e Silva, o grande artífice da reforma eleitoral de 1904 que levou seu nome: foi ele favorecido, em 1915, pela *degola* do senador eleito e diplomado José Bezerra, sob protesto de Rui Barbosa (PORTO, 2000, p. 158).

Sampaio Doria irressignava-se com a verificação dos poderes efetuada pelo parlamento:

Na história dos reconhecimentos de representantes do povo, se registram as doutrinas mais disparatadas. O papel do congresso tem de ser o de contar os votos e aplicar o direito, examinar factos e interpretar leis. A *apuração eleitoral é função estritamente judicial* (*Democracia / A Revolução de 1930*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1930, p. 30 – grifo nosso).

Todavia, apesar de grande parte da historiografia especializada no período sobrestimar o fenômeno da *degola*, não foi ela, em termos quantitativos, tão expressiva, como mostram os números levantados por Ricci e Zulini (2019, p. 102): dos 2.992 diplomas apresentados, entre 1894 e 1930, à Câmara Federal, em torno de 84% foram objeto de consenso entre suas instâncias decisórias (isto é, entre a Comissão dos Cinco, as Comissões de Inquérito e o plenário). Em cerca de 11% dos casos, em especial quando havia duplicata de diplomas, a Comissão dos Cinco delegava a decisão final à Comissão de Inquérito e o plenário, na sequência, a ratificava; e, nos casos de conflito (menos de 5%) entre as decisões da Comissão dos Cinco e as Comissões de Inquérito, ou entre essas e a apreciação final do plenário, a escolha de um diploma dava-se por motivos pessoais e não partidários. Os mesmos autores, ainda no mesmo trabalho (p. 99), apontam outro enfoque numérico para corroborar a conclusão demonstrada: daqueles 2.992 diplomas apresentados, 2.732 deles foram aprovados pelo processo legislativo de verificação de poderes, ou seja, apenas 260 candidatos (8,7%) foram *degolados*.

A entabulação desses cálculos levou Ricci e Zulini (2019, p. 102-103) a estabelecer um padrão que parece irrefutável: o reconhecimento dos diplomas pela Câmara Federal era basicamente uma operação confirmatória das escolhas acontecidas nas esferas estaduais, escolhas essas formalizadas pelas Juntas Apuradoras locais e apenas “carimbadas” pela Comissão dos Cinco, cujo papel só assumia relevância efetiva quando os embates políticos nos Estados não se resolviam por outros expedientes ordinários, como a fraude, a intimidação e a cooptação dos opositores ainda na fase do alistamento, no dia da votação ou no período de contagem dos votos. Só quando não resolvidos os conflitos políticos domésticos, que chegavam à Câmara Federal em forma de duplicatas ou até triplicatas, era que o procedimento legislativo de verificação de poderes se afigurava essencial para neutralizar a instabilidade regional que poderia inquietar o poder central corporificado no governo federal. O testemunho de Alcindo Guanabara, veterano parlamentar na Primeira República, é evocado pelos autores (p. 97) para atestar a participação fundamental das Juntas Apuradoras naquele período e a reduzida importância que passou a ter a Comissão dos Cinco a partir das reformas pontuais no regimento interno da Câmara, promovido sob os auspícios do então presidente da República, Campos Salles, a fim de cristalizar as estruturas de dominação regionais naquilo que se convencionou chamar de *política dos Estados* ou *política dos governadores*.

Caso paradigmático do papel irrefutavelmente predominante das Juntas Apuradoras estaduais pode ser constatado na eleição da bancada federal da Paraíba, em 1930. Aquele Estado, à época, era presidido por João Pessoa, renhido adversário do governo federal e candidato à vice-presidente na chapa da Aliança Liberal encabeçada por Getúlio Vargas e contraposta à do candidato oficialista Júlio Prestes. A oposição local a Pessoa, simpática ao presidente da República, Washington Luiz, acabou por dominar a composição da Junta Apuradora do pleito, utilizando-se do seguinte estratagema: o juiz

federal presidente da Junta Apuradora paraibana entrou inesperadamente em férias, sendo chamado às pressas, pelo ministro da Justiça e Negócios Interiores, para assumir a titularidade daquele órgão o primeiro suplente, que era o juiz Eugenio Carneiro Monteiro, primo do desembargador Heraclito Cavalcanti Carneiro Monteiro, opositor de João Pessoa e simpático ao governo federal. Embora a contagem paralela de votos feita pelo grupo aliancista apontasse a vitória dos nomes apoiados por Pessoa, a junta lavrou a ata consignando como vencedores os nomes do grupo do desembargador Carneiro Monteiro. Na contraposição dos documentos apresentados na Câmara Federal, a Comissão de Inquérito encarregada de examiná-los deu validade jurídica apenas àqueles encaminhados pela Junta Apuradora do Estado (CITTADINO, 2022, p. 38-40).

A propósito, na aula magna de encerramento do ano letivo da Faculdade de Direito de São Paulo, em novembro de 1930, Antonio de Sampaio Doria, ao perscrutar as causas que levaram à queda da Primeira República no mês anterior, não deixou de frisar o caso da deputação da Paraíba como um dos motivos adjutórios que colaboraram para a eclosão da insurreição militar de 3 de outubro daquele ano:

Suscitam clamores casos como o corte da bancada legítima da Parahyba, em que o congresso reconheceu ao partido da maioria, naquele estado, vinte e tantos mil votos, contra a minoria de pouco mais ou menos metade para logo a seguir reconhecer por eleitos os representantes desta minoria contra os da maioria. Com a immoralidade do furto, se ostentou o cynismo da improbidade confessada. A interferência dos tribunais teria talvez evitado a íntima semelhança entre tais congressos e aquelas sociedades a que a polícia costuma não dar tréguas (*Democracia / A Revolução de 1930*, p. 61-62).

Percebe-se, à luz do caso paraibano, que o protagonismo da magistratura, consagrado no processo eleitoral pela reforma de 1916, não era suficiente para afastá-lo do influxo do jogo político local. Somente a partir da criação da Justiça Eleitoral e seu paulatino robustecimento estrutural ao longo dos anos é que se conseguiria escudar, com eficiência muito maior, o processo eleitoral contra as maliciosas artimanhas usadas pelas classes mandonistas para subjugar-lo aos seus interesses em nível municipal, estadual e federal.

Tamanha ingerência na verdade eleitoral, com o fito de drasticamente deturpá-la, indignava a fundo Mario Pinto Serva, o que lhe servia de justificado pretexto para que exercesse sua verbalidade contundentemente irônica:

O Brasil é o único país do mundo onde há quem vote no governo ou no partido do governo. O Brasil é o único país do mundo onde há cidadãos que nunca souberam outra coisa a não ser votar com o governo. O Brasil é o único país do mundo onde há cidadãos que descaradamente declaram votar sempre com o governo, em qualquer situação. Nem ao tempo da monarquia acontecia semelhante coisa no Brasil. Votava-se com o Partido Liberal ou com o Partido Conservador ou com o Partido

Republicano (*A lição da revolta*, Porto Alegre: Livraria do Globo, 1926, p. 20).

Na verdade, a concepção da Justiça Eleitoral no Brasil elevou-se como antídoto não só contra o malsão engenho da verificação dos poderes, mas também contra os expedientes moralmente degradados que eram postos em prática na fase do alistamento de eleitores, no dia da votação e nas etapas de contagem e somatória total dos votos.

5 A LIGA NACIONALISTA DE SÃO PAULO (LNSP): O BINÔMIO EDUCAÇÃO-VOTO SECRETO COMO BANDEIRA

No início dos anos 1910, setores da sociedade brasileira já mostravam insatisfação com os rumos tomados pela República, instaurada a partir de 1889. Uma das primeiras reações ao imobilismo estatal constatado no país acabou se corporificando na candidatura de Rui Barbosa para a Presidência da República, na disputa que se daria em 1º de março de 1910 contra o marechal Hermes da Fonseca, que, ao final, se sagraria vencedor. No famoso *Credo Político* proferido durante a campanha, disse Rui: "(...) creio que a República decai, porque se deixou estragar, confiando-se às usurpações das forças; creio que a federação perecerá, se continuar a não acatar a justiça; creio no Governo do povo pelo povo; creio, porém, que o Governo popular tem a base da sua legitimidade na cultura da inteligência nacional pelo desenvolvimento nacional do ensino, para a qual as maiores liberdades do erário constituirão sempre o mais reprodutivo emprego da riqueza comum (Apud CARNEIRO, SILVA, 1975, p. 83).

A esse sentimento de malogro das instituições republicanas que certos segmentos passaram a nutrir somou-se o desenvolvimento de outro: o da defesa da nacionalidade, a qual estaria sob riscos latentes, quer externos, como uma eventual ameaça imperialista advinda das consequências da Primeira Guerra Mundial, quer internos, como a não assimilação de grupos de imigrantes ao *modus vivendi* brasileiro e a ignorância educacional de grande parte da população submetida à manipulação pela classe política dominante

Nesse panorama de grandes questionamentos e de apontamento de caminhos que pudessem ser trilhados, o poeta Olavo Bilac foi o grande galvanizador da bandeira da defesa nacional, utilizando-se, para desempenhar esse papel, de sua notória verve literária e influente projeção junto aos meios estudantis e intelectuais da época. Seu primeiro discurso deu-se, em 9 de outubro de 1915, na Faculdade de Direito de São Paulo, instituição na qual ele estudara e da qual se disseminaram as campanhas abolicionista e republicana. Era o início de um périplo de pregação que o conduziria a uma sequência de palestras nas cidades do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte.

Na alocução em São Paulo, sob o título *Em Marcha*, já ficaram lançadas as bases teóricas da militância da qual se tornaria arauto: a *instrução escolar* (Bilac, aliás, havia sido um dos fundadores da Liga Brasileira Contra o

Analfabetismo); o alistamento militar obrigatório; e a higienização dos costumes político-eleitorais, praticamente como um corolário das duas primeiras premissas explícitas e conjugadas entre si. Vejam-se alguns trechos:

Uma onda desmoralizadora de desânimo avassala todas as almas. [...] Hoje, a indiferença é a lei moral; o interesse próprio é o único incentivo. [...] Assim, a comunhão desfez-se, e transforma-se em acampamento bárbaro e mercenário, governado pelo conflito das cubiças individuais. E os políticos profissionais, pastores egoístas do rebanho tresmalhado, nada fazem para impedir a dispersão; e, quando não se aproveitam do regabofe generalizado, e quando se locupletam, imitando a gula *commum*, apenas se contentam com a passiva e ridícula verdade do mundo fictício.

A maior extensão do território está povoada de analphabetos; a instrução primária, entregue ao poder dos governos locais, é, muitas vezes, apenas, uma das rodas da engrenagem eleitoral de campanário, um dos instrumentos da maroteira política.

Nunca fui, não sou, nem serei um militarista. E não tenho medo de militarismo político. O melhor meio para combater a possível supremacia da casta militar é justamente a militarização de todos os civis: a estratocracia é impossível, quando todos os cidadãos são soldados. Que é o serviço militar generalizado? É o triunfo completo da democracia; o nivelamento das classes; a escola da ordem, da disciplina, da coesão; o laboratório da dignidade própria e do patriotismo. É a instrução primária obrigatória; é a educação cívica obrigatória; a regeneração muscular e *psychica* obrigatória

(*Ultimas Conferencias e Discursos*, Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1924, p. 118, 119 e 120, respectivamente).

Para defender, com método e força, as causas veiculadas pela propaganda bilacqueana, foi criada, no Rio de Janeiro, a *Liga da Defesa Nacional*, contando, em seus quadros, com personalidades de grande relevo intelectual e político, como Pedro Lessa e Miguel Calmon, organizadores da entidade, e Rui Barbosa e Wenceslau Braz, ambos na linha de coerência do proselitismo de suas candidaturas presidenciais anteriores.

Na reunião de instalação do diretório central daquela associação, ocorrida em 7 de setembro de 1916, coube a Bilac discursar:

O país já sabe, pela fama, o que esta Liga pretende fazer: estimular o patriotismo consciente e coesivo; propagar a instrução primária, profissional, militar e cívica; e defender: com a disciplina, o trabalho; com a força, a paz; com a consciência, a liberdade; e, com o culto do heroísmo, a dignificação da nossa história e a preparação do nosso porvir (op. cit., p. 176).

Não é sem razão que Olavo Bilac é definido, na feliz concepção de Renato Ortiz, como um *mediador simbólico*, isto é, o típico intelectual que estabelece uma ligação entre o particular e o universal, o singular e o global (Apud RANQUETAT JÚNIOR, 2011, p. 16).

Na senda aberta pela Liga da Defesa Nacional, surgiram outras nos anos subsequentes, como a *Liga Pró-Saneamento do Brasil* (1918) e a *Ação Social Nacionalista* (1920). Contudo, foi a Liga Nacionalista de São Paulo (LNSP), criada em 15 de dezembro de 1916, que assumiu um protagonismo diferenciado no contexto do Estado de São Paulo, que passava por sensíveis transformações sociais e econômicas mas era politicamente estratificado, em virtude do domínio irrefreável do vetusto Partido Republicano Paulista (PRP) com sua máquina eleitoral sempre propícia a perpetrar fraudes.

Entretanto, Boto (1994/1995, p. 149-152) aponta que a LNSP nasceu graças a ação de uma entidade de cunho secreto, a *Sociedade dos Patriotas de São Paulo*, que já apresentava como seus fins estatutários “trabalhar para assegurar o exercício dos direitos políticos e o cumprimento dos deveres cívicos dos cidadãos” e “concorrer para a defesa intensa da educação geral, profissional e cívica pelas camadas populares em todos os recantos do país”. Delineada pelo idealismo de estudantes e jovens bacharéis da Faculdade de Direito de São Paulo e dado seu caráter sigiloso, não seria desarrazoado deduzir que ela mesma encontrara inspiração na lendária *Bucha*, ente estudantil de natureza oculta criado em 1831, no âmbito daquela instituição de ensino, sob influência de um de seus docentes, o alemão Julio Frank. O projeto de estatuto da Sociedade dos Patriotas previa, além da LNSP, a formação de uma agremiação político-partidária com as mesmas divisas doutrinárias, o que não aconteceu provavelmente porque se consumiram grandes energias em torno da configuração e forma de atuação da Liga (a ideia de constituir uma sigla partidária só voltaria com ênfase em decorrência da extinção da LNSP, em 1924, e se materializaria, dois anos depois, com o surgimento do Partido Democrático).

Muitos membros da elite político-intelectual opositora das práticas perrepistas cerraram fileiras na LNSP, entre eles: Antonio de Sampaio Dória, Armando de Salles Oliveira, Francisco Morato, Monteiro Lobato, José Carlos de Macedo Soares, Julio Mesquita, Julio de Mesquita Filho, Mario Pinto Serva, Paulo Nogueira Filho, Plínio Barreto, Reynaldo Porchat e Waldemar Martins Ferreira.

A partir daí, *um núcleo fixo de intelectuais*, na feliz expressão cunhada por Adduci (2004, p. 3), a partir dos nomes militantes da LNSP, se repetiria na história paulista e brasileira, como na fundação do Partido Democrático, nas Revoluções de 1930 e 1932, na edificação da Justiça Eleitoral e na redemocratização pós-Estado Novo, todos eles sempre agindo em coerência com os princípios forjados no seio da Liga Nacionalista de São Paulo.

No livro *O que o cidadão deve saber – manual de instrução cívica*, obra de Sampaio Dória lançada em 1919, sob o patrocínio da LNSP, veio publicado extrato dos estatutos da entidade, certamente com o fito de dar-lhe maior divulgação.

Entre os fins arrolados no art. 1º do referido ato constitutivo estavam os seguintes: contribuir para o desenvolvimento da instrução popular; promover a

educação cívica do povo; e pugnar pela efetividade do voto (a propósito, o *caput* desse dispositivo já aclarava que a LNSP era estranha a lutas partidárias). E, para realização desses fins, o art. 2º indicava alguns caminhos, entre os quais: a fundação de escolas primárias e profissionais, em cooperação com os poderes públicos; a fundação de escolas de cultura cívica; a celebração dos fastos nacionais; a obrigatoriedade do ensino da língua, da história e da geografia pátrias por brasileiros natos, nas escolas estrangeiras que funcionavam no país; e combate à abstenção e fraude do voto, e propaganda da obrigação legal do sufrágio, da liberdade do eleitor, e da verdade da apuração. Por derradeiro, entre os deveres cabentes aos membros da LNSP, estava o de combater a abstenção eleitoral (art. 12).

Para Mathieson (2013, p. 3), descortinava-se uma estratégia diferente de acordo com o grupo social visado pela LNSP: alfabetização para a classe operária; conferências para os professores e profissionais liberais; artigos em jornais para os leitores que compunham a elite cultural e política do país; cursos de formação para os já letrados; livros e livretos publicados com apoio da Liga Nacionalista para serem distribuídos aos leitores em geral; moções e ofícios para os parlamentos. As escolas noturnas situadas em bairros operários, outra relevante ação da LNSP, tinham como objetivo mais do que alfabetizar os trabalhadores, pois pretendiam também instruí-los civicamente (p. 8). Nesse mister, a colaboração de Sampaio Doria foi significativa, porquanto ele, além de jurista, também era pedagogo e, aliás, por conta disso viria, nos anos 1920, a ocupar o cargo de diretor-geral da Instrução Pública do Estado de São Paulo, promovendo uma importante reforma do ensino médio e o primeiro recenseamento escolar em território paulista.

Alinhado com os propósitos estatutários da LNSP, o Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito de São Paulo, também colaboraria com a implantação das escolas de educação popular, conhecidas como *Escolas Proletárias* (SCHUBSKY, 2003, p. 30).

Para a LNSP, a educação era o meio possível de incorporar os estratos sociais mais fragilizados no projeto de crescimento nacional. Além disso, ela representava um caminho pavimentado para o exercício consciente do voto e, aí, se colocava a luta contra a abstenção eleitoral, na medida em que aqueles grupos populacionais se inseririam no processo democrático com a inteligência minimamente necessária para o bom desempenho do sufrágio. Como a Constituição de 1891 impusera, na terminologia ruiana, o denominado *censo literário*, ou seja, só poderiam votar aqueles que soubessem ler e escrever (art. 70, § 1º, nº 2), a Liga Nacionalista de São Paulo assumiu o mote da alfabetização como forma de alcançar-se a educação cívica pelo voto: ao menos em tese, o cidadão pobre mas escolarizado poderia melhor se inteirar das propostas que se colocassem à sua frente. Nessa lógica de atuação da LNSP, era pertinente a luta pelo voto efetivamente secreto para garantir a lisura do direito ao sufrágio, e obrigatório, para mobilizar a participação das camadas populares, desde que

instruídas, no processo eleitoral. Por conta desse esforço, a LNSP chegou até a montar um serviço gratuito de alistamento em sua sede, na Rua Líbero Badaró nº 52 (1º andar, sala 7), centro de São Paulo (LEVI-MOREIRA, 1983, p. 74).

Em junho de 1957, no Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, Waldemar Ferreira, um dos membros fundadores da LNSP e que depois viria a presidir o Partido Democrático e a participar ativamente da Revolução Constitucionalista, proferiu alocução com ricas memórias daqueles tempos, dizendo que a LNSP prestara “serviços assinalados à população de São Paulo, assistindo-a e socorrendo-a, assim na epidemia de gripe de 1918, como na ocupação de São Paulo pelos revolucionários de 1924, chefiados pelo General Isidoro Dias Lopes, que lhe valeu o fechamento, por decreto do então presidente da República Artur Bernardes” (*A Faculdade de Direito na Arrancada de 9 de julho de 1932*, in *Revista da Faculdade de Direito*, v. LV, 1960, p.422).

Consoante Levi-Moreira (1983, p. 79), o adversário principal da Liga Nacionalista de São Paulo não era o Partido Republicano Paulista, ainda que a adoção efetiva do voto secreto se afigurasse como uma forma crível de modificar o quadro monopartidário da política paulista para permitir o acesso de outros grupos sociais ao poder institucional. Tal ilação mostra-se absolutamente em coerência com a presença de políticos perrepistas nos quadros da LNSP, como João Sampaio e Sampaio Vidal.

Em outro labor, Levi-Moreira (1984, p. 72) aduz que a efetivação do voto secreto levaria, na concepção da LNSP, a uma proposta alternativa ao anarquismo, movimento refratário à participação parlamentar, junto às classes trabalhadoras. Para essa autora, alguns integrantes da LNSP tinham como certo que onde não se permitiam as oposições, revoluções acabavam por irromper, pondo em perigo a estabilidade sócio-econômica do país”, daí a Liga enfatizar “a necessidade de se outorgarem os direitos constitucionais – entre eles o direito do sigilo do voto - às classes proletárias como garantia da estabilidade da ordem social.

Adduci (2004, p. 6) destaca a composição enviesada das fileiras da LNSP, que, mesmo sem apresentar segmento algum de representatividade operária, se arvorava como uma associação apta a proteger e conduzir os trabalhadores; e ainda aponta para a pretensão da Liga em almejar que a modernidade e o cosmopolitismo paulista servissem como modelo para a nação brasileira, mesma linha de pensamento de Levi-Moreira (1983, p. 74), que alerta para a mesma aspiração daquela entidade: “(...) ao se ressaltar a superioridade de São Paulo reduziam-se os interesses de toda a Nação aos do Estado paulista”.

Avaliando o papel da LNSP, Mathieson (2013, p. 14) afirma que se tratava “de um projeto que buscava a cidadania, sim; mas uma cidadania ordeira e conformada no modelo de uma sociedade estamental, hierárquica, verticalizada e impermeável a qualquer risco de revolução”. Nesse sentido, a

LNSP jamais poderia ter emprestado apoio a movimentos paredistas como as greves de 1917 e 1919 ocorridas na capital paulista.

A reflexão, porém, que se endossa no presente labor é assim articulada por Boto (1994/1995, p. 161):

Oligarquia dissidente [a LNSP], um veio efetivamente progressista e democratizante. Será que podemos hermeticamente culpá-los pelo pecado original de sua origem de classe? Ou, por outro lado, não seria possível, pelos próprios parâmetros lógicos de sua classe, identificar, nas medidas preconizadas pela Liga Nacionalista, iniciativas que viriam efetivamente ao encontro dos interesses das camadas populares? Creio que a segunda hipótese é a mais plausível.

De fato, ainda que a Liga Nacionalista de São Paulo, como vocalizadora de certa elite econômica, desejasse, por meio de seu proselitismo e de suas ações pragmáticas, moldar a cidadania brasileira pelo viés paulista, não poderia ser ela demonizada por promover a luta pela alfabetização das classes menos favorecidas e pelo saneamento dos costumes político-eleitorais, principalmente quando comparada a outras elites regionais, apenas preocupadas com a manutenção de seu domínio institucional e, portanto, sem comiseração alguma de grupos sociais hipossuficientes. A LNSP buscava a transformação social a partir do *status quo* e lastreada pelo binômio educação-voto, sem provocar qualquer abalo repentino nos estamentos existentes, diferentemente do movimento tenentista, que, embora ambicionasse a mesma transformação, adotava meios autoritários, quando não saídas armadas, para tentar alcançá-la.

A propósito, na revolta tenentista acontecida na cidade de São Paulo, em julho de 1924, a posição de neutralidade da LNSP foi indevidamente interpretada como falta de apoio às autoridades governamentais, o que pretextou seu fechamento em 7 de agosto daquele ano.

Passadas mais de três décadas do desaparecimento da entidade, Mario Pinto Serva, um de seus fundadores, lançou um olhar retrospectivo em artigo de sua lavra intitulado "Liga Nacionalista", publicado na edição de 3 de agosto de 1956 do jornal *O Estado de S. Paulo*. São suas estas palavras:

A Liga Nacionalista de S. Paulo pode considerar-se um grande fato na história do Brasil. Ela quis fazer a Revolução antes que o povo a fizesse. Ela pretendia conjurar a catástrofe que se avizinhava e que se tornou uma realidade com o caciquismo demagógico do ditador dos pampas. Ela assinalou profeticamente os rumos que a Nação deve seguir, com a cultura generalizada e a verdade democrática (...).

A Liga previu o desabamento e mostrou o caminho para se o evitar (...).

Tal a grande lição que a S. Paulo e ao Brasil deu a Liga Nacionalista. Ela soube tudo prever. E quis tudo evitar. E tudo teria evitado se não fosse a cegueira dos que tinham suas situações pessoais e políticas identificadas com o 'status quo' da República e dos Estados do Partido Único, em que todos os presidentes da

República e dos Estados eram praticamente nomeados pelos seus antecessores, funcionando as urnas como simples chancela das ordens do alto.

Inclementemente extinta, a Liga Nacionalista de São Paulo acabou lançando, porém, a semente da higienização dos costumes político-eleitorais, a qual germinaria de forma dramática nas revoluções de 1930 e 1932 para florescer na seara da Justiça Eleitoral.

6 A REVOLUÇÃO CONSTITUCIONALISTA DE 1932: CAUSAS E DESDOBRAMENTOS

A Primeira República já dava fortes sinais de seus estertores em 1929, num cenário gravemente afetado pela crise econômica mundial que se alastrava naquele ano.

Elites políticas dissidentes regionais, em especial a do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e de São Paulo, tenentistas e até grupos de esquerda aglutinaram-se para formar a Aliança Liberal e lançar uma chapa presidencial, encabeçada por Getúlio Vargas, que pudesse arrostar a candidatura oficialista de Júlio Prestes, apoiada pelo presidente da República Washington Luiz.

Em São Paulo, o Partido Democrático (PD), nascido em 1926 e composto de muitos integrantes da Liga Nacionalista de São Paulo, extinta draconianamente dois anos antes, engrossava as fileiras de apoio da candidatura opositora. A sigla, capitaneada por Francisco Morato e Waldemar Ferreira, subscrevia a plataforma programática da Aliança Liberal, que, entre outros pontos, trazia motes defendidos desde sempre pela velha LNSP, como a obrigatoriedade do sufrágio e a garantia efetiva ao voto secreto.

Do pleito, ocorrido em março de 1930 e com denúncias de fraudes eleitorais de ambos os lados, sagrou-se vencedor Júlio Prestes. Todavia, a demora para sua posse, que só ocorreria em novembro, tornou-se condição apropriada para que os perdedores da eleição fermentassem um movimento armado que culminaria, em 3 de outubro daquele ano, com a deposição de Washington Luiz e o consequente impedimento da posse do presidente eleito.

Sampaio Dória, testemunha privilegiada dos acontecimentos da época por conta de sua atuação política que remontava à criação da LNSP, apontou, na aula solene de encerramento do ano letivo da Faculdade de Direito de São Paulo, proferida em novembro e, portanto, ainda sob o calor dos acontecimentos ocorridos no mês anterior, as três práticas que, a seu juízo, fizeram eclodir a nominada *Revolução de 1930*: 1ª) o *cesarismo* [absolutismo] das candidaturas oficiais; 2ª) as eleições por atas falsas; 3ª) a perseguição aos homens livres (*Democracia / A Revolução de 1930*, São Paulo: Cia Editora Nacional, 1930, p. 48).

Uma junta militar assumiu antes o poder para transmiti-lo, menos de um mês depois, a Getúlio Vargas. Cuidando das nomeações dos interventores

federais nos Estados, Vargas ignorou publicamente o democrático Francisco Morato, que liderara sua campanha eleitoral em território paulista. Dessa forma, a esperança dos grupos de São Paulo e opositores ao vetusto perrepismo foi logo substituída pela incredulidade, quando a ala tenentista, de forte vocação antidemocrática, ora conseguia impor elementos forasteiros na interventoria do Estado (primeiro João Alberto e depois Manoel Rabello), ora prosperava em siderar as gestões dos interventores paulistas (Plínio Barreto, um dos fundadores da LNSP, e o desembargador Laudo de Camargo), as quais foram curtíssimas, visto que não detinham autonomia sequer para nomear livremente seu secretariado e o comandante-geral da Força Pública (BAUAB, 2017, p. 56).

Nem a publicação, em fevereiro de 1932, do Código Eleitoral, nem a nomeação, em março, do paulista Pedro de Toledo para a interventoria, nem a definição oficial, em maio, da data da eleição para a Assembleia Nacional Constituinte foram justificativas suficientes para afastar, dos paulistas, o sentimento de desconfiança dos propósitos de Getúlio Vargas, o que se somava ao espírito dos tenentistas, notoriamente refratários à instalação de um regime institucional pelo voto popular. Tanto o bifrontismo de Vargas como o autoritarismo tenentista influenciaram decisivamente o elemento psicológico motivador do embate armado a partir de 9 de julho, algo que somente podia ser detectado por contemporâneos daquele período, e imperceptível aos historiadores pósteros presos às fontes documentais muitas vezes inaptas a captar as percepções que então reinavam invisivelmente.

Em 25 de maio de 1932 foi instalado, no Palácio da Justiça, o então Tribunal Regional de Justiça Eleitoral (TRJE), sob o impacto político dos tiros oriundos, dois dias antes, da sede da Legião Revolucionária, célula tenentista situada na Rua Barão de Itapetininga, que puseram fim imediatamente às vidas de Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo e, poucos meses depois, a de Alvarenga. Essa quase coincidência cronológica é primordial para entender os influxos da causa constitucionalista sobre a formação do ramo eleitoral do Poder Judiciário (BAUAB, 2017, p. 54).

O Estado do Rio Grande do Sul, tal qual São Paulo, demonstrava, progressivamente, por meio de seus principais líderes políticos, sua irresignação com os rumos tomados pela Revolução de 1930. Já nos primeiros meses de 1932, gaúchos e paulistas articulavam ação conjunta para derrubar Vargas. A expectativa de se forjar uma frente político-militar entre essas duas unidades federadas e outras ainda, como Minas Gerais, estava claramente lançada no “Manifesto à Nação”, de 12 de julho, assinado por Pedro de Toledo, Francisco Morato, Antonio de Padua Salles e os generais Isidoro Dias Lopes e Bertholdo Klinger, líderes civis e militares do levante militar iniciado em 9 de julho. O documento trazia o duplo e fundamental intento de, caso o movimento se tornasse vitorioso, entregar o Governo Federal a uma Junta Governativa Nacional que, dentro do prazo estritamente indispensável para o preparo e funcionamento da Assembleia Constituinte, levasse o país ao regime

constitucional, e de colocar em vigor imediatamente a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, salvo nos tópicos atinentes ao Poder Legislativo e outros inconciliáveis com as necessárias prerrogativas da Junta, na situação de transição que se instaurava. A Junta Governativa Nacional, a propósito, seria composta de cinco membros, um do Rio Grande do Sul, um de São Paulo, um de Minas Gerais, um do Distrito Federal e um do Norte, elegendo-se um deles como presidente do colegiado. O manifesto firmava, sem deixar margem a qualquer dúvida, que a ditadura, termo nele empregado, quebrara os compromissos da Aliança Liberal (OLIVEIRA; TENORIO, 1934, p. 239).

Logo, porém, São Paulo se viu praticamente sozinho, apenas contando com um minguado apoio bélico trazido de Mato Grosso pelas mãos do general Klinger.

Em 14 de julho, outro manifesto, subscrito por representantes da sociedade civil paulista, foi peremptório: "São Paulo não pegou em armas para combater os seus queridos irmãos dos outros Estados nem para praticar a loucura de separar-se do Brasil, mas unicamente para apressar a volta do País ao regime constitucional". Entre seus signatários estava Plínio Barreto, na condição de presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo (DONATO, 1982, p. 110).

Plínio Barreto, aliás, já participava da fase seminal da Justiça Eleitoral paulista exercendo a função de procurador regional eleitoral quando se incorporou totalmente ao esforço civil-militar de São Paulo contra o Governo Provisório, assumindo a chefia de publicidade da causa constitucionalista, como também, ao lado de outras figuras importantes, a direção do *Rádio Jornal*. Foi também o primeiro nome indicado para compor a comissão organizadora do serviço voluntário de policiamento civil da capital. Pelos microfones da Rádio Record, pronunciou exortação para que seus colegas de profissão espalhados por todo o país aderissem àquele gigantesco esforço coletivo que estava sendo realizado pelos paulistas:

Advogados do Brasil. Aqui nas fronteiras de São Paulo, é o futuro que se decide. O direito mede-se com o despotismo na batalha que se travou. Ai de nós: que imensa sorte de infortúnios nos envolverá, se o direito for desbaratado.

Sua coragem cívica, entretanto, lhe custaria muito: derrotado militarmente o movimento, Plínio e outros líderes seriam imediatamente presos (após o conflito bélico, retomadas as sessões do TRJE, seus membros se revezariam em protestos contra a prisão de Plínio e clamando por sua libertação) (BAUAB, 2019a, p. 442).

A adesão das mais distintas classes sociais ao Exército Constitucionalista, constituído também de corpos da Força Pública e do Exército, possibilita uma visão integral do engajamento do elemento paulista àquela guerra cívica. Alistaram-se pessoas com as seguintes profissões: barbeiro, mecânico, eletricista, alfaiate, lavrador, telegrafista, vaqueiro, mas também professor, engenheiro, advogado, médico, dentista, servidores públicos (de nível municipal, estadual e federal), químico, agrimensor e esportista. Também foram recrutados:

comerciários, pintores, jornaleiros, tipógrafos, pedreiros, sapateiros, relojoeiros, estudantes, trabalhadores ambulantes, ferroviários, caixeiros-viajantes, operários, estivadores, artífices, oleiros, motoristas, bancários, mas também comerciantes, guarda-livros, corretores de café, contadores, artistas plásticos, arquitetos, fazendeiros, urbanistas, empresários cafeeiros, industriais e proprietários rurais. Esse instigante quadro sociológico é extraído das centenas de verbetes *bionecrológicos* constantes do livro “*Cruzes Paulistas*”, de 1936, considerado pelo poeta Paulo Bomfim como a “Bíblia da Revolução” (BAUAB, 2018, p. 56).

Em 11 de agosto de 1932, data emblemática da criação dos cursos jurídicos no Brasil, o corpo docente da Faculdade de Direito de São Paulo, que incluía Sampaio Doria, Reynaldo Porchat e Waldemar Ferreira, membros notórios da Velha LNSP, fez chegar, nas trincheiras, a seguinte mensagem:

No dia em que se comemora a fundação dos cursos jurídicos, a Congregação da Faculdade de Direito de São Paulo envia comovidamente aos alunos, de que tanto se orgulha, a sua saudação muito afetuosa e a afirmação de sua confiança inteira na vitória próxima da causa da lei e da liberdade.

Manuel Francisco Pinto Pereira, professor de Direito Constitucional e Direito Internacional, alistou-se como soldado raso no batalhão Piratininga. Cinco alunos e dois recém-formados das Arcadas de São Francisco tombariam em batalha (FERREIRA, 1960, p. 431-432).

Derrotados nas armas, os paulistas saíram-se moralmente vitoriosos com a realização das eleições, em 3 de maio de 1933, para a Assembleia Nacional Constituinte e o início dos trabalhos parlamentares que resultaram na Constituição Federal de 16 de julho de 1934. No dia seguinte à promulgação da nova Carta Magna, Vargas foi eleito, pela maioria dos parlamentares, como presidente da República, com mandato de quatro anos, sendo que seu sucessor já deveria ser eleito, pelo voto popular, em 1938.

A Justiça Eleitoral acabou sendo constitucionalizada nos arts. 82 e 83. Durante os trabalhos constituintes, o deputado Idílio Sardenberg, pelo Paraná, como relator da parte relativa àquele ramo especializado do Poder Judiciário, tentou, sem sucesso, levar adiante a criação de uma magistratura eleitoral própria (ZULINI, 2019b, p. 192).

A valorização da Justiça Eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro deu ensejo a um novo Código Eleitoral (Lei nº 48, 04/05/1935), fruto dos trabalhos de comissão parlamentar que contou com a consultoria técnica de Antonio de Sampaio Doria (PORTO, 2000, p. 129).

Em território paulista, a eleição de 14 de outubro de 1934 para a Constituinte Estadual teve como grande vencedor o Partido Constitucionalista (PC), sucessor do Partido Democrático e agregando ainda uma ala perrepista dissidente. Das 60 cadeiras disputadas, 36 ficaram com o PC, uma delas para Mario Pinto Serva. O labor constitucional veio a ser promulgado em 9 de julho de 1935. E, como não poderia deixar de ser, a data de 9 de julho foi consagrada

como feriado estadual, por força do art. 116 das Disposições Gerais da Carta de 35 (BAUAB, 2019a, p. 409 e 422).

Entretanto, a aurora democrática brasileira se revelaria breve ante o inverno varguista pronunciado pelo próprio Getúlio a um amigo: "Creio que serei o primeiro revisionista da Constituição [de 1934]" (ABREU, 2001, v. 5, p. 5915). O golpe totalitário desferido em 10 de novembro de 1937 contra o país fechou todos os parlamentos nos âmbitos municipal, estadual e federal, e extinguiu inapelavelmente a Justiça Eleitoral. Em 13 de janeiro de 1939, a ditadura aposentou três professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, entre eles Sampaio Doria (a aposentadoria forçada só viria a ser revogada quase dois anos e meio depois).

Num olhar projetado na linha do tempo da História, é forçoso reconhecer que os constitucionalistas de 1932 estavam absolutamente certos quanto aos propósitos ditatoriais do gaúcho de São Borja.

7 A TUMULTUADA GÊNESE DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA E AS PRIMEIRAS ELEIÇÕES SOB SUA ÉGIDE

Na linha evolutiva das instituições democráticas brasileiras, não foi célere a criação de uma magistratura especialmente destinada a cuidar de todas as fases do processo eleitoral, do alistamento e da preparação da votação até a apuração dos resultados e diplomação dos eleitos. Falou-se apenas, em 1911, de uma judicatura que se encarregaria unicamente do alistamento dos eleitores, em projeto do senador paulista Francisco Glicerio que acabou não prosperando (ZULINI, 2019b, p. 168).

A cogitação da possibilidade de uma magistratura especializada começou a tomar corpo ao longo dos anos 1920, o que se evidenciou por três episódios políticos esquadrihados por Zulini (2017, p. 15-16; 2019b, p. 169-170). O primeiro deles envolveu a eleição presidencial de 1º de março de 1922: o candidato Nilo Peçanha pugnou a instalação de um "Tribunal de Honra", composto de deputados federais, senadores e ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) para apurar os resultados, proposta essa lançada no vazio.

Outro episódio decorreu da reforma constitucional de 1926, a única verificada durante a Primeira República e que se prestou a afastar a participação provocada do STF do rito de verificação de poderes, fosse pela fixação de competência privativa do Congresso Nacional para decretar a intervenção nos Estados a fim de decidir da legitimidade de poderes em caso de duplicata, fosse pela restrição dos limites de aplicação do *habeas corpus*, remédio constitucional que era até então muito usado pelos candidatos derrotados para fazerem valer os diplomas por eles apresentados (Constituição de 1891, arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 72, § 22). A polêmica levantada, a partir dos efeitos causados pela apontada reforma, dizia respeito ao fato de ser lícito, ou não, o afastamento da supervisão

judicial (no caso, do STF) sobre questões relativas ao reconhecimento de poderes no âmbito do Congresso Nacional.

Já o derradeiro episódio foi trazido na plataforma de candidatura de Washington Luiz à Presidência da República no pleito de 1926: o estabelecimento da carreira de “juízes privativos da Cidadania Brasileira”, aos quais competiriam a formação do eleitorado e também o julgamento de todos os delitos eleitorais verificados desde o alistamento até a apuração. Mesmo eleito, Washington Luiz não levou sua proposta adiante.

Na realidade dos fatos, contudo, a atuação judicial no processo eleitoral na Primeira República não avançou além da seleção momentânea de juízes para os trabalhos preparatórios e apuratórios dos pleitos. Somente com o novo ambiente político instaurado a partir do movimento armado de 3 de outubro de 1930, que pôs termo à Primeira República, a possibilidade de engendrar uma justiça especializada no processo eleitoral tornou-se realizável.

O Governo Provisório de Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais e submeteu tanto a Constituição Federal como as Constituições Estaduais às modificações e resoluções decorrentes do poder legiferante que atribuía a si mesmo¹⁹. Essa prerrogativa autoconcedida em bases ilimitadas deu ensejo à instituição de uma comissão legislativa, sob a presidência de honra do ministro de Estado da Justiça, Oswaldo Aranha, para elaborar projetos de revisão ou reforma de quaisquer legislações apontadas pelo mesmo ministro, com a faculdade de ser subdividida aquela comissão em subcomissões de três membros²⁰, faculdade essa que foi efetivamente exercida para compor nominalmente dezenove subcomissões temáticas, entre elas a de *Legislação Eleitoral (lei e processo)*, constituída de três notáveis especialistas na matéria: *Joaquim Francisco de Assis Brasil*, *João Chrysostomo da Rocha Cabral* e *Mário Pinto Serva*²¹.

Assis Brasil, gaúcho, político e diplomata, havia sido constituinte em 1891 e era autor de uma obra clássica, *Democracia Representativa*. O piauiense Rocha Cabral exercera um mandato de deputado federal por seu Estado, nos anos 1920, e escrevera a obra *Sistemas Eleitorais do ponto de vista da representação proporcional das minorias* (1929). O paulista Pinto Serva, além de juriconsulto, era jornalista e publicara, em 1923, o livro *O voto secreto ou a organização de Partidos Nacionais*.

Designada como todas as demais, em fevereiro de 1931, a subcomissão de reforma eleitoral passou, ante a urgência do início do processo de reconstitucionalização do país, a sofrer pressões para acelerar seus trabalhos, a ponto de Oswaldo Aranha lançar, em entrevista dada em junho daquele ano a

19 Decreto nº 19.398, de 11/11/1930, arts. 2º e 4º.

20 Decreto nº 19.459, de 06/12/1930, art. 1º, caput e §1º.

21 Decreto nº 19.684, de 10/02/1931, art. 2º.

um jornal gaúcho, um manto de incredulidade sobre o labor de seus três membros.

Zulini (2019b, p. 44-46) descortina as razões da morosidade da Comissão Assis-Cabral-Serva, cuja atuação vinha sendo criticada por setores da imprensa da época.

A primeira delas era o afastamento físico dos três componentes da subcomissão, principalmente Assis Brasil, ministro da Agricultura licenciado para exercer o cargo de embaixador na Argentina. Rocha Cabral, domiciliado no Rio de Janeiro, fazia a interlocução com Pinto Serva, residente em São Paulo, e Assis Brasil, em Buenos Aires. Evidentemente, essa logística de deslocamentos, complicada em virtude das dificuldades de transporte daqueles tempos, ocasionou demora no andamento do anteprojeto legislativo a que a comissão se propunha fazer. E, se não bastasse tudo isso, havia ainda um dissenso interno entre Pinto Serva, de um lado, e Assis Brasil, do outro, quanto à amplitude que se deveria dar à reforma eleitoral que se vislumbrava, porquanto o jurista paulista questionava que uma empreitada dessa magnitude pudesse ser levada a cabo por um governo provisório.

Em agosto de 1931, a comissão Assis-Cabral-Serva apresentou um anteprojeto que logo despertou polêmica pela complexidade e custo nele trazidos. Era praticamente uma versão da Lei de Registro Cívico Nacional do Uruguai, de 7 de janeiro de 1924. Apoiador civil do levante tenentista eclodido em 5 de julho de 1924, Assis Brasil pouco depois se refugiara naquele país, onde decerto tomou conhecimento do indigitado ordenamento legal.

O anteprojeto previa diferentes organismos eleitorais: um Superior Tribunal Eleitoral (STE), Tribunais Regionais nos Estados e juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários; uma Repartição Central do Registro Cívico conexa ao STE, Repartições Circunscricionais de Registro Cívico conexas aos Tribunais Regionais e Seções Inscritoras nos municípios (ZULINI, 2017, p. 19).

O texto apresentado ficou no limbo até dezembro de 1931, quando o gaúcho Maurício Cardoso sucedeu seu conterrâneo na pasta da Justiça e logo indicou mais sete juristas para integrarem a comissão da reforma eleitoral com o escopo de finalizá-la rapidamente. Entre eles, Antonio de Sampaio Doria, nomeado relator nessa nova fase dos trabalhos (ZULINI, 2019b, p. 50-51).

O anteprojeto foi submetido a um processo de redimensionamento. Foram retiradas as repartições de registro cívico e as seções inscricionais, substituídas pelas "secretarias" e "cartórios eleitorais", que viriam a se consagrar como as unidades administrativas da Justiça Eleitoral brasileira.

O substitutivo de Sampaio Doria, de 84 artigos, deu lugar ao texto original capitaneado por Assis Brasil, de 222 artigos (ZULINI, 2019b, p. 52, nota 136). O Código Eleitoral, por fim, baixado pelo Decreto nº 21.076, de 24/02/1932, continha 144 artigos.

Estava instituído o ramo do Poder Judiciário destinado a cuidar permanentemente de todas as etapas do processo eleitoral numa estrutura em que a base piramidal era composta dos juízes eleitorais dos municípios, subindo-se para um Tribunal Regional Eleitoral (TRE) em cada Estado e no Distrito Federal e, no ápice, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²².

Não se criou uma magistratura eleitoral composta de *cargos judiciais* de primeira instância dotados de competência única para tratar de matérias eleitorais: as funções de juiz eleitoral foram entregues aos magistrados locais vitalícios, que passaram a acumulá-las com outras competências materiais (civil, penal, etc.)²³. De semelhante forma, os membros do TSE e dos TREs eram oriundos de outros tribunais e de listas de juristas apontados por determinadas Cortes²⁴. Essa é, *grosso modo*, a estrutura da Justiça Eleitoral que remanesce até os dias de hoje.

Implantou-se uma estrutura estável, permanente, ainda que submetida, na sua fase inicial de atuação, à precariedade de instalações físicas e carência de recursos humanos, com a tendência, porém, de robustecimento a partir de dotações orçamentárias próprias sucessivas. O advento da Justiça Eleitoral mostrava-se irretorquivelmente auspicioso quando comparado com o arcabouço que se tinha até o final da Primeira República para operacionalizar as disputas eleitorais.

Entretanto, Zulini (2017, p. 26-27) divisa algumas ingerências do Governo Provisório no âmbito da Justiça Eleitoral em seus albores, suficientes para colocar sua autonomia em risco. Uma dessas ingerências foi a determinação governamental de que o início do alistamento para as eleições que ocorreriam em 3 de maio de 1933 se daria em cada Estado à medida que o respectivo TRE se instalasse e não a partir de uma data única para ser observada em todo o país, recomendação essa apontada pelo TSE. Outra interferência foi impor à Justiça Eleitoral o aproveitamento, em seus quadros, de funcionários públicos civis em disponibilidade, cedidos ou ocupantes de cargos em extinção, sem que ela pudesse se manifestar previamente quanto aos nomes apresentados. Outra intervenção que se revelou indevida foi o estabelecimento, pelo Governo Provisório, de medidas para o chamado alistamento *ex-officio* (alistamento automático de certas categorias profissionais), tendo em vista o pleito de maio de 1933, uma prerrogativa que claramente competia ao TSE.

Volvendo os olhos para o Código de 1932, ele consagrou velhas bandeiras da Liga Nacionalista de São Paulo, como a adoção do *voto obrigatório* (art. 2º), considerado um antídoto contra a abstenção eleitoral, e o aperfeiçoamento de meios que assegurassem o *voto secreto* (art. 57, inc. I). Retirou ainda das mesas eleitorais a atribuição da contagem dos votos, que passou a ser centralizada nas

22 Na fase inicial de existência, os Tribunais Regionais Eleitorais eram chamados de Tribunais Regionais de Justiça Eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral, de Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

23 Código Eleitoral de 1932, art. 30.

24 Código Eleitoral de 1932, arts. 9º e 21.

turmas constituídas nos TREs (arts. 86 e 88), certamente uma providência inibidora de fraudes na apuração. Adotou o sistema proporcional de representação (art. 58), dando assim chance de representação parlamentar às minorias e, por via de consequência, evitando a formação das denominadas “*bancadas unânimes*”, fenômeno presente no sistema distrital dominado por partido único. Introduziu o voto feminino, ainda que, a princípio, facultativo (art. 121). E ainda vaticinou a máquina de votar (art. 57, inc. II, nº 2), que só viria a ser implementada, entre nós, mais de 60 anos depois.

Antigos membros da Liga Nacionalista de São Paulo, e constitucionalistas de 1932 tomaram parte da primeira composição do então Tribunal Regional de Justiça Eleitoral paulista: Reynaldo Porchat, como juiz titular; Pinto Serva e Sampaio Doria, como juízes suplentes; e Plínio Barreto, primeiro como procurador regional eleitoral e, depois, como juiz titular (BAUAB, 2019b, p. 451).

Sobre as eleições de 1933 para a Assembleia Nacional Constituinte, Zulini (2019b, p. 182) traz interessante cotejamento: enquanto elas tiveram, como duração média de apuração, 38,5 dias, as eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas entre 1900 e 1930 demoraram, em média, 84,5 dias para serem apuradas, fato que já sinalizaria o acerto obtido com a adoção da Justiça Eleitoral e os novos procedimentos apuratórios trazidos pelo Código de 1932.

Contudo, Ricci e Zulini (2020, p. 615) igualmente constatam que fraudes continuaram a ocorrer nas eleições pós-1932, ora decorrentes da inobservância de formalidades burocráticas relacionadas aos papéis eleitorais, ora de irregularidades na escolha de mesários, ou ainda quanto à violação do sigilo do voto.

Em abono da Justiça Eleitoral em sua primeira fase de existência, de pouco mais de cinco anos, tempo que lhe possibilitou presidir apenas três eleições (para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1933; federais e estaduais, em 1934; e municipais, em 1936), não teve ela a oportunidade de alargar e aprofundar o aperfeiçoamento de seus métodos operacionais, fulminada que seria pelo golpe ditatorial de Getúlio Vargas, em novembro de 1937.

8 1945: O GIGANTESCO DESAFIO DA JUSTIÇA ELEITORAL E O DECISIVO PAPEL DE SAMPAIO DORIA

A entrada do Brasil, em 1942, na Segunda Guerra Mundial contra os países do Eixo acabou provocando na opinião pública nacional a seguinte contradição: se, de um lado, a Força Expedicionária Brasileira (FEB) havia se somado ao enorme esforço militar para derrotar o regime nazifascista no Velho Continente, sua gente continuava sob a ação de uma ditadura longeva iniciada antes mesmo daquele conflito mundial. Não sem razão, o governo Getúlio Vargas começou a ser paulatinamente desgastado por reações de segmentos organizados da sociedade. O próprio Vargas, dentro de seu grupo de poder, passou a sofrer deserções qualitativas: Oswaldo Aranha, seu companheiro

histórico desde a Revolução de 1930, pedira demissão, em 1944, do Ministério das Relações Exteriores; e Francisco Campos, o grande mentor jurídico do Estado Novo, já havia rompido, desde o início de 1945, com o regime para o qual tanto cooperara. O processo histórico tornava praticamente indefensável a permanência do ditador no rumo do país, não lhe restando outra alternativa que não fosse acenar efetivamente para a redemocratização, e o fez com a promulgação da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, conhecida como Ato Adicional, que, além de alterar o conteúdo de inúmeros dispositivos da Constituição autoritariamente imposta em 1937, exigia que, em 90 dias, fossem fixadas, por lei, as datas das eleições para os executivos e parlamentos federais e estaduais. Vargas deixou para o último dia o exercício da competência legislativa que lhe cabia, baixando, assim, em 28 de maio, o Decreto-Lei nº 7.586, que tratava de todo o processo eleitoral, desde a reinstalação da Justiça Eleitoral até a diplomação dos eleitos, e determinava a data de 2 de dezembro de 1945 para as eleições federais e a de 6 de maio de 1946 para as estaduais (art. 136).

No dia 1º de junho, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já foi instalado, no Palácio Monroe, Rio de Janeiro, então capital federal, sob o comando do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares, que não demorou em distribuir a tarefa de redação das normas regulamentadoras do Código Eleitoral aos seus pares da nova Corte: sobre o alistamento de eleitores, ao ministro Valdemar Falcão; sobre a aplicação de créditos postos à disposição da Justiça Eleitoral, ao desembargador Edgard Costa; sobre regimentos internos dos Tribunais Eleitorais, ao desembargador Lafayette de Andrade; e sobre a existência dos partidos, ao professor *Antonio de Sampaio Doria*. Em 14 de junho, todos os Tribunais Regionais Eleitorais das unidades federadas já se encontravam instalados e em funcionamento (BAUAB, 2005, p. 54).

A primeira grande empreitada da Justiça Eleitoral teria início em 2 de julho: a realização, no curto período de 90 dias, do massificado alistamento eleitoral, tarefa indubitavelmente árdua diante do atrofimento do exercício do voto por quase dez anos (o último pleito, que havia sido em nível municipal, datava de 1936), do desmonte da máquina judiciária eleitoral desde a instalação do Estado Novo e do apertadíssimo calendário eleitoral.

Além do alistamento voluntário, novamente foi operacionalizado o alistamento *ex-officio* para ampliar, em larga escala, a inscrição de eleitores, e ainda, por proposta do TSE, seria baixado decreto federal (nº 7.944, de 10/09/1945) para revalidar os títulos eleitorais expedidos sob a vigência dos Códigos Eleitorais de 1932 e 1935.

No início de julho, instaurou-se uma crise institucional entre o Executivo Federal e a recriada Corte Eleitoral Superior, decorrente da dificuldade burocrática de requisição de servidores de vários Ministérios para o serviço eleitoral. O TSE pleiteou que, em caráter excepcional, fossem suspensos os requisitos formais do procedimento requisitório dada a urgência do processo eleitoral. Contudo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP),

órgão competente para reger o emprego de recursos humanos em toda a máquina técnico-burocrática da União, insistiu na observância de tais formalidades, o que gerou forte indisposição entre os membros da Corte. O impasse só seria resolvido graças à intervenção do então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães: o DASP comunicou ao TSE, dias depois, a tomada de providências a fim de facilitar a requisição de servidores para a Justiça Eleitoral (BAUAB, 2008, p. 16).

No plano político, a despeito de Vargas nunca haver assumido, em público, o desejo de continuar no poder, não faltavam indícios advindos dos bastidores da máquina estatal e sinais explícitos de grupos apoiadores do velho caudilho gaúcho a indicar que aquele anseio pudesse ser, ao menos, plausível. Campanhas com o mote *queremos Getúlio* foram postas nas ruas. Eram as denominadas *movimentações queremistas*. Se quisesse concorrer à Presidência da República, Vargas, por força de mandamento legal, teria de desincompatibilizar-se do cargo que já vinha exercendo por uma década e meia até 2 de setembro.

Havia ainda uma facção do grupo varguista que militava pela postergação do pleito para dar ensejo a manobras em prol da permanência de seu líder no poder. As dificuldades materiais que vinham ocorrendo no processo de alistamento davam substrato a rumores de que o prazo para obtenção do título eleitoral seria dilatado, o que, por via de consequência, levaria ao adiamento das próprias eleições. Àquela altura dos acontecimentos (meados de 1945), essa boataria era tão intensa que levou José Linhares a declarar publicamente que, se tal fato se verificasse, ele renunciaria à presidência do TSE (BAUAB, 2008, p. 17).

No Estado de São Paulo, as limitações materiais para viabilização do processo eleitoral eram motivo de preocupação, pois, se o pleito nele fracassasse, decerto estaria fortemente comprometido o esforço de redemocratização do país. A despeito de ser responsável pelo eleitorado que já era, à época, o maior da Federação, o TRE paulista recebera menos recursos orçamentários do que o TRE de Minas Gerais para cumprir as ações necessárias a fim de dar concretude às eleições.

O desembargador Mario Guimarães, presidente da Corte Regional Eleitoral de São Paulo, já havia integrado seu plenário entre 1935 e 1937, e, como constitucionalista de 1932, tinha a necessária compreensão da magnitude do papel de São Paulo na reconstrução democrática do Brasil.

A imprestabilidade das urnas de metal utilizadas nos pleitos acontecidos em território paulista nos anos 1930 e a falta de formulários de pedido de inscrição eleitoral eram sérios problemas que se agigantaram ante o não atendimento, pelo TSE, dos pedidos de complementação de verba para solucioná-los, o que levou Mario Guimarães a tomar uma atitude emergencial que se revelaria de resultado eficaz: apelos públicos, nas sessões de julgamento do Tribunal e pelos

veículos de imprensa, para que o então interventor federal no Estado, Fernando Costa, suprisse as necessidades constatadas, sob o risco de fracasso das eleições em território paulista. Seu expediente fez com que o Liceu de Artes e Ofícios, que fabricara aquelas urnas de metal, fosse contratado para reparar grande parte delas, bem como manufaturar outras tantas urnas de madeira, e a Imprensa Oficial do Estado se encarregasse dos formulários faltantes para o alistamento eleitoral (BAUAB, 2005, p. 62-63; 2019b, p. 451-452).

Uma vez alcançado o dia-limite para a desincompatibilização, sem que Vargas tomasse iniciativa alguma de afastar-se da Presidência para candidatar-se ao mesmo cargo, o movimento queremista esvaziou-se. Todavia, não tardou a se rearticular e se somar à denominada linha justa do Partido Comunista Brasileiro (PCB), liderada por Luiz Carlos Prestes, que lutava pela inusitada tese da *Constituinte com Getúlio Vargas*, segundo a qual o Parlamento deveria ser escolhido, pelo voto, antes do presidente da República, cuja eleição somente ocorreria uma vez promulgada a nova Constituição e, nesse entretanto, Vargas permaneceria no poder, o que poderia vislumbrar a possibilidade de ele ainda ser eleito para o cargo pela via indireta, como, aliás, ocorrera em 1934.

E, se já não fosse suficiente o risco de uma quase balbúrdia institucional, provocada pelas ações exaltadas dos queremistas e pelas posições nada transigentes dos comunistas, veio a lume uma pseudopolêmica jurídica para instabilizar ainda mais aquele momento político: questionar o caráter constituinte originário do Parlamento a ser eleito, nos termos dados pela Lei Constitucional nº 9/45 (o Ato Adicional) para, na sequência, defender a permanência de Vargas no poder como única via segura de que a Assembleia não seria considerada como simples poder reformador ou emendador da Constituição de 1937. Tratava-se, na verdade, de mais uma estratégia levada a cabo pelos partidários da campanha *Constituinte com Getúlio Vargas*.

A despeito de juristas de nomeada não terem levantado polêmicas sobre o alcance da Lei Constitucional nº 9, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Seção do Distrito Federal e o Partido Social Democrático (PSD) entraram, respectivamente, com representação e consulta para aclarar de vez se o Parlamento que tomaria posse em 1946 teria, além das funções legislativas ordinárias, a prerrogativa de submeter-se somente aos limites que ele mesmo viesse a estabelecer.

Para analisar a questão formalmente articulada pela OAB-DF e pelo PSD, foi designado como relator o ministro Sampaio Dória, cuja posição, no sentido de que o futuro Parlamento tinha poderes constitucionais originários, acabou sendo abraçada, em 2 de outubro, pela maioria dos membros do plenário do TSE, resultando na Resolução nº 215, que reverberou muito além dos corredores do Palácio Monroe. O jurista e político gaúcho Raul Pilla, um mês antes, ressaltava, em sua coluna no *Diário de S. Paulo*, o papel da magistratura, em especial da *magistratura eleitoral*, “à qual incumbe não somente a aplicação da lei eleitoral,

mas também procurar reduzir ao mínimo as fraudes e as mistificações que a lei da Ditadura propositadamente ensancha" (BAUAB, 2005, p. 60).

Contudo, outras situações geradoras de sismos políticos estavam na iminência de acontecer.

Em 10 de outubro, Vargas baixou o Decreto-Lei nº 8.063, antecipando as eleições para governadores e Assembleias Legislativas de 6 de maio de 1946 para 2 de dezembro de 1945, e determinando a outorga, pelos interventores federais nos Estados, no prazo de 20 dias a contar da publicação daquele ato normativo, das Constituições Estaduais, fixando-se nelas o número de membros dos parlamentos das unidades federadas. No dia seguinte, vários interventores, que eram figuras alçadas ao poder mercê da deliberação exclusiva de Vargas, já se lançaram candidatos a governador, com a obrigação de se desincompatibilizarem de seus cargos até 3 de novembro. Receava-se que o próprio Getúlio se utilizasse do precedente de desincompatibilização, trinta dias antes do pleito, para tornar viável sua candidatura a presidente da República no caso de malogro da campanha *Constituinte com Getúlio*. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil chegou a aprovar moção para repudiar peremptoriamente o decreto antecipador das eleições estaduais, asseverando que ele veio "*lançar a anarquia e o tumulto sobre a obra de restauração das instituições democráticas do Brasil*".

O adiantamento dos pleitos estaduais, sem que houvesse sido amadurecido com setores oposicionistas, soou como um casuísmo sem meias palavras e ensejou a apreensão de que Vargas, candidatando-se ou não, pretendia persistir no poder. Tal preocupação era inafastável das declarações do general Góes Monteiro, ministro da Guerra. A despeito de antigo colaborador de Vargas, ele era ferrenho crítico das boatices oriundas de ambos os lados, e, coerente nessa posição, alertou, em discurso realizado em 22 de setembro, perante os oficiais do 3º escalão da FEB, sobre a eventual repetição do "drama de 1932 [referência à guerra de São Paulo contra o governo federal], com amplitude e consequências imprevisíveis", chegando a falar em "luta fratricida". Em 26 de setembro, Góes Monteiro divulgou a jornalista mensagem endereçada aos seus comandados de arma, exortando-os a não se deixarem "arrastar pelas paixões políticas", de modo a evitar dissensões e até mesmo uma guerra civil, cujas consequências eram imprevisíveis e cujos efeitos, altamente prejudiciais ao país, tinham todos os brasileiros "o dever de evitar" (BAUAB, 2005, p. 65-67).

Em 29 de outubro, João Alberto Lins de Barros, chefe de Polícia do Distrito Federal e outro velho companheiro de Vargas, procurou o ministro Góes Monteiro para comunicar-lhe sua substituição naquela função por Benjamin Vargas, irmão do presidente da República e tido como figura polêmica capaz de cometer ações violentas. João Alberto ainda teria informado que Vargas pretendia promover certas alterações na lei eleitoral. Muito irritado com a mudança na Chefatura de Polícia sem seu prévio conhecimento, Góes Monteiro convocou uma reunião com altas patentes do Exército, a qual contou ainda com a

presença dos dois principais candidatos presidenciais, o general Eurico Gaspar Dutra e o brigadeiro Eduardo Gomes.

Às nove e meia da noite daquele dia 29, o general Cordeiro de Farias foi portador de um contundente recado de Góes Monteiro a Vargas, que se encontrava no Palácio Guanabara. Getúlio tinha de renunciar imediatamente, sendo assegurada sua saída e a de sua família do Palácio. Considerando um *ultimatum* indigno de ser cumprido, o morador do Palácio Guanabara ameaçou resistir lá mesmo, às custas do sacrifício da própria vida como também a de seus familiares. Todavia, cedeu aos argumentos apresentados por Cordeiro de Farias para anunciar que se submetia à ideia da renúncia, solicitando o prazo máximo de 48 horas para sair do Rio de Janeiro em direção à sua terra natal. Uma hora depois, já era lido, pelo microfone da *Rádio Tupi*, comunicado oficial do afastamento de Getúlio Vargas da Presidência da República.

Como a Constituição de 1937 não contemplava a figura do vice-presidente da República e o chamamento sucessório dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal era inexecutável em face do fechamento ditatorial daquelas Casas Legislativas, a opção institucional que restava era a transmissão do poder ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, o que veio a ocorrer às duas e meia da madrugada do dia 30, no salão nobre do Ministério da Guerra e na presença do general Góes Monteiro, visivelmente cansado e em trajes civis um pouco amarrotados. A posse de José Linhares, já marcada para as 15 horas daquele dia, no Palácio do Catete, marcaria o início dos três meses que podem ser considerados como os mais importantes de sua vida.

Três colossais tarefas estavam postas à sua frente: desmontar a máquina administrativa do Estado Novo, enraizada por muito tempo; remover o ordenamento ditatorial; e assegurar o pleno êxito das eleições de 2 de dezembro de 1945.

Convidado para a pasta da Justiça, Orozimbo Nonato, ministro do STF, fez com que o aceno fosse redirecionado ao professor Antonio de Sampaio Dória, antigo colega de turma de Linhares na Faculdade de Direito de São Paulo. Alegando razões de saúde, Dória tencionou recusar o convite, mas logo mudou de ideia quando chegou aos seus ouvidos a declaração de um dos articuladores da queda de Vargas, segundo a qual não se queixassem depois os civis, relutantes de assumir posições naquele dramático momento, se os militares estivessem dispostos a fazê-lo.

Em entrevista ao *Diário de S. Paulo*, edição de 9 de novembro de 1945, ao narrar detalhes sobre a deposição de Vargas, Góes Monteiro não deixaria dúvida alguma: “Só depois do dia 3 de outubro é que comecei a desconfiar de tergiversações tendo por fim um golpe para evitar as eleições” (BAUAB, 2005, p. 68-69).

Já na posse conjunta do Gabinete Ministerial, em 31 de outubro, Sampaio Doria recebeu papel de protagonismo: seus colegas das demais pastas expressamente lhe delegaram a tarefa de “coordenar as correntes políticas interessadas e, sem subordinação a deliberações anteriores do governo deposto, dar soluções definitivas aos problemas políticos e propor ao governo medidas indispensáveis”. Nas palavras de Ernesto Leme, seu companheiro de docência na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a ação de Sampaio Doria seria comparável, naquele período, guardadas as devidas proporções, “à que Rui Barbosa exerceu nos primeiros dias da República” (Revista da Faculdade de Direito, v. LX, 1965, p. 78).

Como o presidente interino do país não podia ostensivamente arregimentar, para cargos e funções da administração pública federal, nomes sujeitos a alguma ligação com setores de oposição, resolveu palmilhar um caminho até então inédito: a seleção de membros da magistratura para desempenhar funções executivas de alto escalão ou de grande relevância no organograma do aparato estatal. Assim foi que Philadelfo Azevedo, ministro do STF, assumiu a Prefeitura do Distrito Federal, e o então desembargador Alvaro Ribeiro da Costa foi designado chefe de Polícia.

As interventorias federais nos Estados passaram a ser titularizadas, com algumas exceções, pelos presidentes dos Tribunais de Justiça locais (BAUAB, 2005, p. 70). Uma dessas exceções recaiu no Estado de São Paulo, onde o desembargador Mario Guimarães, que já acumulava as presidências tanto do Tribunal de Justiça como do Tribunal Regional Eleitoral, nelas permaneceu, cabendo a interventoria paulista ao embaixador José Carlos de Macedo Soares, antigo membro da Liga Nacionalista de São Paulo.

Na posse de alguns interventores, em 5 de novembro, na sede do Ministério da Justiça, Sampaio Doria traçou algumas recomendações aos recém-empossados com o propósito de assegurar imparcialidade governamental quanto ao pleito que se aproximava, concitando-os a “dar toda a assistência que lhes fosse solicitada pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais e juízes eleitorais”.

Finda a tarefa de preencher os principais cargos do ápice e da faixa mediana da estrutura piramidal pública, restava ainda uma eficaz intercessão no comando dos municípios para obstar o uso das máquinas administrativas locais em prol das candidaturas postas, em especial dos partidos nascidos do ventre getulista e cujos membros haviam sido alimentados pela placenta governamental rompida em 29 de outubro de 1945.

Dessa forma, em 9 de novembro, veio à luz o Decreto-Lei nº 8.164, com vigência limitada até o dia seguinte ao da eleição (isto é, até 3 de dezembro), conferindo poderes aos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, nas capitais, e aos juízes de direito, nas demais comarcas do país, de afastar desde logo os prefeitos que praticassem atos contrários à legislação eleitoral. Consequência

praticamente lógica desse ato normativo foi o Decreto-Lei nº 8.177, de 16/11/1945, permitindo aos juízes vitalícios que respondessem cumulativamente pelo expediente das prefeituras situadas nas comarcas onde atuassem, na impossibilidade de substituição, pelo interventor, do prefeito afastado. Em 20 de novembro de 1945, foi editado o Decreto-Lei nº 8.188 com efeitos ainda mais contundentes, afastando do exercício dos cargos, até 3 de dezembro daquele ano, os prefeitos que integravam, no mês anterior, os diretórios locais de partidos políticos, cabendo ao juiz de direito vitalício responder pelo expediente do município-sede da comarca e indicar para os demais, pertencentes à mesma circunscrição judiciária, pessoas idôneas para responder, sob sua superintendência, pelas respectivas administrações (BAUAB, 2008, p. 35-36).

Paralelamente às medidas de desmantelamento do aparelho estadonovista incrustado na administração pública brasileira, Linhares, sempre com o suporte técnico de Sampaio Doria, encetou a depuração da legislação herdada da ditadura varguista e, já em 1º de novembro, revogou o malsinado decreto-lei antecipador das eleições estaduais, que voltaram a ser previstas para o dia 6 de maio de 1946, e que, porém, de fato só viriam a ocorrer em 19 de janeiro de 1947, por força do art. 11 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

Utilizando-se das chamadas Leis Constitucionais, Linhares retirou da Carta de 1937 dispositivos que davam esteio ao regime ditatorial, como: o que previa a interferência do presidente da República em certos casos de declaração de inconstitucionalidade de uma lei pelo STF (art. 96, parágrafo único); o que abria o precedente de aposentadoria de funcionários civis e reforma de militares a juízo exclusivo do governo (art. 177); e o que declarava em todo o país o estado de emergência, situação que perdurou ao longo do período do Estado Novo, iniciado a 10 de novembro de 1937 (art. 186).

Decreto-Lei de 7 de novembro de 1945 (de nº 8.313) determinou que as empresas de publicidade e as editoras de jornais, revistas ou livros de qualquer natureza pertencentes à União ou aos Estados fossem postas à venda, no prazo de trinta dias contados da publicação daquele ato, e, dessa forma, os jornais *O Estado de S. Paulo*, *Correio Paulistano*, *A Noite de São Paulo* e *A Manhã* e *A Noite do Rio de Janeiro* retornaram a seus proprietários anteriores.

Estabeleceu-se ainda a obrigatoriedade de concorrência pública para novas outorgas de concessão do serviço de radiodifusão a fim de evitar-se o favorecimento de apadrinhados do poder e, no mesmo ato, foi abolida a censura prévia da manifestação de pensamento por meio de rádio, sem embargo, todavia, do sancionamento legal pelos abusos porventura cometidos (Decreto-Lei nº 8.356, de 12/12/1945).

Foram extintos, por força de decreto-lei federal os Departamentos Estaduais de Informações, tentáculos do Departamento Nacional de

Informações (DNI), sucessor do célebre Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).

O Tribunal de Segurança Nacional (TSN), instituição emblemática da estrutura estadonovista, a que competiam o processamento e o julgamento dos crimes contra a existência, a segurança e a integridade estatal, entre outros, foi dissolvido pela Lei Constitucional nº 14, de 17/11/1945, e, consoante notícia publicada à época, seus móveis e utensílios foram cedidos ao TSE, fazendo-se até uma leitura metafórica desse fato para pontificar a transição da ditadura para a democracia (BAUAB, 2008, p. 36-37).

Embora o entendimento do caráter constituinte do parlamento eleito em 2 de dezembro já estivesse firmado na Resolução nº 215 do TSE, Sampaio Doria, seu relator, não deixou, dessa vez na condição de ministro da Justiça, de retemperá-lo a ponto de inserir a tese no âmago de uma lei constitucional (de nº 13, de 12/11/1945), que também elucidou que tanto a Câmara como o Senado assumiriam o poder legiferante ordinário após a promulgação da futura Constituição.

Segundo o que foi relatado pelo próprio Sampaio Doria a Ernesto Leme (*op. cit.*, p. 79), ele chegou a elaborar uma minuta de decreto pelo qual se suspenderiam os direitos políticos de Getúlio Vargas e de membros de seu Ministério, impossibilitando-os assim a concorrerem nas eleições de 2 de dezembro, mas José Linhares se recusou a assiná-lo. Havia um cerne ético nessa tomada de atitude do ministro da Justiça. Afinal, a ditadura do Estado Novo havia sido marcada por arbitrariedades que se acumularam ao longo do tempo que durou, entre prisões, torturas e assassinatos. Seria mais do que plausível retirar do jogo político-partidário, ainda que por algum tempo, algumas figuras daquele período tenebroso, como, por exemplo, Filinto Müller, que fora chefe de Polícia do Distrito Federal e cuja atuação violentíssima levou o jornalista David Nasser a escrever o livro com o impactante título *Falta alguém em Nuremberg*, numa direta alusão ao julgamento dos criminosos nazistas após a Segunda Guerra Mundial. Em 1947, Filinto Müller seria eleito senador pelo Mato Grosso, função parlamentar que se renovaria pelo voto direto em outras ocasiões ainda.

Alcançado, finalmente, o dia 2 de dezembro, um domingo, todo aquele esforço institucional em prol da democracia seria colocado à prova. Problemas aqui e acolá que se verificaram ao longo do dia do pleito referiram-se a circunstanciais descuidos de ordem funcional, sem, todavia, colocar em risco os trabalhos de votação.

Dificuldades, sim, e aflitivas, começaram a tomar corpo logo no dia seguinte ao da eleição, com o começo das apurações, pois o processo de contagem de cédulas logo se tornou moroso, talvez pelo inesperado volume de impugnações de votos e urnas nele suscitadas e para as quais os juízes eleitorais não tinham soluções imediatas, desabituaados que estavam, como a sociedade brasileira em geral, a participar de eleições. Essa dificuldade foi procrastinando a

lavatura das atas finais de apuração e as totalizações pelos Tribunais Regionais e Superior. A situação na cidade de São Paulo era emblemática da marcha lenta nos trabalhos apuratórios: das quarenta juntas apuradoras instaladas na capital do Estado, apenas sete haviam enviado, até 26 de dezembro de 1945, quase um mês depois do pleito, as correspondentes atas.

Como o delongamento das apurações mostrava ser um fenômeno repetido em praticamente todas as unidades da Federação e, àquela altura dos acontecimentos, já era certa a vitória do candidato presidencial Eurico Dutra, o presidente Linhares e Sampaio Doria veicularam, pela Lei Constitucional nº 19, de 31/12/1945, deliberação de grande pragmatismo jurídico: o TSE ficou autorizado a proclamar eleito o candidato mais votado, desde que se verificasse que a diferença entre a sua votação e a do seu competidor imediato fosse superior ao número total de eleitores de uma ou mais circunscrições, cuja apuração não tivesse sido terminada ainda. Essa solução foi robustecida pelo Decreto-Lei nº 8.734, de 19/01/1946, e pela Lei Constitucional nº 21, de 23/01/1946, ambos de teor muito assemelhado: a proclamação, pelo TSE, do eleito para a Presidência da República independia do resultado final das dúvidas, impugnações ou recursos apresentados, conquanto a votação impugnada não pudesse alterar a colocação já obtida pelos candidatos, segundo os votos apurados. Equivalente caminho de deslinde legal foi adotado para os deputados e senadores eleitos em 2 de dezembro.

O *grand finale* do esforço épico da redemocratização desdobrou-se em duas datas: 31 de janeiro e 1º de fevereiro de 1946, respectivamente posse do presidente Dutra e instalação dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Para Linhares e Sampaio Doria, missão cumprida, autos findos.

Em homenagem prestada pela Associação dos Antigos Alunos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 11 de agosto de 1947, o desembargador Mario Guimarães, personagem central no processo da redemocratização brasileira no Estado de São Paulo, fez a leitura histórica definitiva que alicerça o presente labor:

[...] Abro aqui um parêntesis para pedir aos meus colegas de outros Estados não me condenem por eu, juiz, estar a falar apologeticamente de um movimento revolucionário. *Trinta e dois foi caso único na História*: uma revolução não contra a lei, mas precisamente para restaurar a lei. Foi o precursor remoto das eleições de 45 (BAUAB, 2019, p. 453 – grifos nossos).

9 REFLEXÃO CONCLUSIVA: A INDISPENSABILIDADE DA JUSTIÇA ELEITORAL NO PROCESSO CIVILIZATÓRIO BRASILEIRO

No atual estágio evolutivo de nossa democracia, seria quase inimaginável arredar a atuação da Justiça Eleitoral do contexto de realização de pleitos a cada período de dois anos, se considerada a alternância entre eleições municipais e estaduais-federais. Igualmente, rebaixar esse ramo específico e

autônomo do Poder Judiciário a uma natureza de entidade autárquica ou de órgão subordinado a algum Ministério se afigura como inconcebível.

Foram justamente as autonomias funcional (aqui incluído o poder de regulamentação) e orçamentário-financeira conferidas à Justiça Eleitoral ao longo de décadas que lhe trouxeram a expertise necessária para criar e desenvolver mecanismos cada vez mais eficientes em busca de um processo eleitoral operacionalizado em bases imparciais e com o necessário rigor técnico para protegê-lo, na medida do possível, da incidência de fraudes. Não seria difícil fazer-se uma cogitação interna para perceber quão comprometido estaria todo esse esforço humano e material em prol do sistema eleitoral brasileiro se ele estivesse entregue a uma instituição submetida a interesses políticos do chefe do Executivo Federal do momento.

Há de se ponderar que as críticas endereçadas à Justiça Eleitoral em sua primeira fase de atuação (1932-1937) devem ser suavizadas pelo simples fato de ela não haver contado com tempo suficiente para amadurecer e aperfeiçoar as rotinas de votação e apuração previstas na legislação aplicável (no caso, os Códigos Eleitorais de 1932 e 1935), pois o golpe do Estado Novo a extinguiu abruptamente após pouco mais de cinco anos de sua existência e apenas três pleitos por ela presididos (1933, 1934 e 1936).

Reinstalada em 1945 e, a partir daí, em atuação ininterrupta até os dias de hoje (aliás, para sorte da sociedade brasileira, a ditadura civil-militar de 1964 não a aniquilou, como fizera a autocracia getulista), a Justiça Eleitoral brasileira pôde vislumbrar meios e apontar caminhos para combater as fraudes eleitorais que se colocavam à sua frente. Bom exemplo disso se constata na própria evolução das urnas eleitorais, desde os modelos de metal, nos anos 1930, passando pelos tipos de madeira e, depois, das urnas de lona com tampo metálico e lacração mais confiável, até a implantação da urna eletrônica, de início restrita às capitais e maiores colégios eleitorais, em 1996, e logo expandida para todos os municípios do país, em 2000, chegando aos dias de hoje com identificação biométrica e sofisticadíssimos procedimentos tecnológicos de segurança.

Já em meados dos anos 1950, o Tribunal Superior Eleitoral encaminhara duas sugestões de *lege ferenda* para o Congresso Nacional, que as transformou em leis. Uma dessas sugestões foi a adoção da *folha individual de votação* ²⁵, remetida, por ocasião das eleições, à mesa receptora (seção eleitoral) na qual estava inscrito o eleitor, sendo que o número de seu título eleitoral corresponderia ao número constante daquela folha. Dessa forma, o eleitor vinculava-se explicitamente a uma só seção eleitoral, evitando-se a possibilidade do voto fraudatário em outras seções pelo uso de título falso ou de segunda via obtida por expediente doloso. A falsificação do título não poderia beneficiar seu portador, dada a inexistência da correspondente folha de votação (COSTA,

²⁵ Lei nº 2.550, de 25/07/1955.

1964, p. 309). A outra sugestão foi o emprego da *cédula oficial de votação*²⁶, a chamada *cédula única*, em substituição às cédulas fornecidas pelos partidos e candidatos. Utilizada, pela primeira vez, na eleição presidencial de 1955, a cédula única foi, pouco depois, instituída para os demais cargos majoritários e, a partir de 1962, para todos os cargos proporcionais. O uso da cédula única veio a: reforçar o respeito ao princípio do sigilo do voto; neutralizar, em parte, o desequilíbrio estrutural e econômico sempre favorável aos grandes partidos, que tinham condição de distribuir, com maior eficiência, as cédulas para os eleitores; e evitar a pitoresca manobra dos cabos eleitorais que faziam desaparecer os maços de cédulas dos adversários nos locais de votação.

A Justiça Eleitoral promoveu, em 1986, o primeiro recadastramento eleitoral informatizado em todo o país, pouco antes das eleições estaduais e federais daquele ano. Esse esforço colossal criou um banco de dados nacional totalmente unificado que passou a permitir a detecção da pluralidade de inscrições de eleitores solicitadas em mais de uma Zona Eleitoral de qualquer parte do Brasil. Em 1993, a Receita Federal brasileira, dando crédito à confiabilidade técnica do cadastro nacional de eleitores administrado pelo TSE, implantou uma nova sistemática de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) mediante a apresentação do respectivo título eleitoral²⁷. A identificação biométrica implementada pelo TSE em benefício da exatidão de seu banco de dados deu ensejo à possibilidade de instituição, pela própria Corte, da Identificação Civil Nacional (ICN), documento unificador de outros três: o Registro Geral (RG), o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e o título eleitoral²⁸.

As inovações tecnológicas trazidas ativamente pela Justiça Eleitoral apoiam-se, de modo insopitável, na autonomia que os textos constitucionais vêm lhe assegurando desde 1934, a partir do desenho que já lhe havia sido dado pelo Código Eleitoral de 1932. Não sem razão, Steven Levitsky, professor de ciência política na Universidade Harvard e coautor do livro *Como as Democracias Morrem*, disse, em entrevista à imprensa brasileira: “O Brasil tem um sistema eleitoral muito bom, mais sofisticado e seguro que o dos EUA”²⁹.

Quase sempre refoge do olhar analítico de quem se debruça sobre a ditadura civil-militar de 1964-1985 o desempenho equânime que a Justiça Eleitoral teve na condução dos processos eleitorais ocorridos naquele período, principalmente no de 1974, quando avalizou a vitória, em grandes centros populacionais, da frente oposicionista agregada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o que abriu a oportunidade para que o regime autocrático capitulasse anos depois (BAUAB, 2019b, p. 454).

Também num cenário de *anocracia*, isto é, de regime democrático com timbres autoritários, como, aliás, alguns exegetas classificam o Brasil do início dos

26 Lei nº 2.582, de 30/08/1955.

27 Instrução Normativa SRF nº 52, de 11/05/1993.

28 Lei nº 13.444, de 11/05/2017.

29 O Estado de S. Paulo, edição de 23/07/2022, p. A12.

anos 2020³⁰ (28), a Justiça Eleitoral posiciona-se como contrapeso decisivo perante os adeptos do cesarismo.

A Revolução Constitucionalista de 1932, como movimento pugnador de um estado de direito essencialmente regulado em bases democráticas, não teria melhor legado conceitual do que a Justiça Eleitoral como garantidora de sua bandeira de luta, e personagens como Sampaio Doria, Mario Pinto Serva, Plínio Barreto e Mario Guimarães não só internalizaram essa compreensão, como também fizeram de suas condutas de homens públicos instrumentos pragmáticos para dar concretude aos ideais plantados em Nove de Julho.

Assim é que a Justiça Eleitoral, no bem-sucedido modelo de autonomia funcional em que se firmou ao longo de décadas, não só se mostra como uma operosa guardiã da democracia brasileira, mas também como poderoso instrumento para neutralizar a ação de populistas autoritários e saudosistas de ditaduras. Enquanto a Justiça Eleitoral brasileira estiver plenamente atuante no cumprimento de suas atribuições legais, a velha chama dos constitucionalistas de 32 continuará acesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, v. 5.

ADDUCI, Cássia Chrispiniano. *Os nacionalistas liberais paulistas e a construção da nação brasileira*. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/download/18698/13894/0>. Acesso em 10 out. 2022.

BAUAB, José D'Amico. *A Justiça brasileira pós-Estado Novo*. In: PASSARELI, Eliana (coord.). **Justiça Eleitoral – uma retrospectiva**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 51-77.

BAUAB, José D'Amico. *A toga no Catete*. **Trabalhos vencedores do I Concurso Nacional de Monografias do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008, p. 1-57.

BAUAB, José D'Amico. *São Paulo contra a ditadura: o livro que enfrentou Getúlio Vargas*. **Para sempre 32**. São Paulo: Editora Matarazzo, 2017, v. II, p. 53-62.

BAUAB, José D'Amico. *Quando as cruces paulistas falam*. **Para sempre 32**. São Paulo: Editora Matarazzo, v. III, 2018, p. 39-59.

BAUAB, José D'Amico. *Constituinte Paulista de 1935, a aurora democrática antes do inverno varguista*. In: BAUAB, José D'Amico (org.). **Voto é memória: a imagem da democracia brasileira em São Paulo (1932-1965)**. São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019a, p. 408-423.

BAUAB, José D'Amico. *Plínio Barreto, o devoto da democracia e a Justiça Eleitoral*. In: BAUAB, José D'Amico (org.). **Voto é memória: a imagem da democracia brasileira em São Paulo (1932-1965)**. São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019b, p. 435-455.

BILAC, Olavo. **Últimas Conferências e Discursos**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1924.

30 Sérgio Augusto, "Anocracia: uma palavra que define o Brasil atual", in O Estado de S. Paulo, edição de 02/10/2022, p. C6.

BOTO, Carlota. *Nacionalidade, escola e voto: A Liga Nacionalista de São Paulo. Perspectivas*, São Paulo, v. 17-18, 1994/1995, p. 145-163. Disponível em: periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1982/1616. Acesso em: 12 out. 2022.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lôbo. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1971.

CARNEIRO, Maria Cecília Ribas; SILVA, Hélio. *Luta pela democracia* [série "História da República Brasileira 1911-1914", v. 3]. Rio de Janeiro: Editora Três, 1975.

CITTADINO, Monique. *Duplicatas, "degolas" e a verificação dos poderes: as eleições de 1900, 1915 e 1930 na Paraíba. Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 35, nº 75, jan.-abr./2022, p. 26-37. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/84660. Acesso em: 10 out. 2022.

COSTA, Edgard. *A legislação eleitoral brasileira*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Oficial, 1964.

DONATO, Hernâni. *A Revolução de 32*. São Paulo: Círculo do Livro S.A./Abril S.A., 1982.

DORIA, Antonio de Sampaio. *O que o cidadão deve saber. manual de instrução cívica*. São Paulo: Olegario Ribeiro & C., 1919.

DORIA, Antonio de Sampaio. *Democracia / A Revolução de 1930*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1930.

DORIA, Antonio de Sampaio. *Direito Constitucional – Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1960, v. 3.

FERREIRA, Waldemar. *A Faculdade de Direito na Arrancada de 9 de Julho de 1932. Revista da Faculdade de Direito* [USP], 1960, v. LV, p. 416-433.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (org.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, 1996, v. 1-2.

LEME, Ernesto. *Antonio de Sampaio Doria. Revista da Faculdade de Direito* [USP], 1965, v. LX, p. 68-83.

LEVI-MOREIRA, Silvia. *A luta pelo voto secreto no programa da Liga Nacionalista de São Paulo (1916-1924). Revista Brasileira de História* nº 6, set. 1983, p. 72-80. Disponível em: https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=1858. Acesso em: 13 out. 2022.

LEVI-MOREIRA, Silvia. *Ideologia e atuação da Liga Nacionalista de São Paulo (1917-1924). Revista de História*, 1984, p. 67-74. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/61361>. Acesso em: 10 out. 2022.

MATHIESON, Louisa Campbell. *A formação do cidadão republicano e o projeto político-pedagógico da Liga Nacionalista de São Paulo*. [XXII Simpósio Nacional de História, Natal/RN, 2013]. Disponível em: snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371036584_ARQUIVO_liga.nacionalista.anpuh.artigo.pdf. Acesso em: 13 out 2022.

OLIVEIRA, Odilon Aquino; TENORIO, Heliodoro. *São Paulo contra a ditadura*. São Paulo: ELO-Simão & Del Picchia, 1934.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RANQUETAT JÚNIOR, Cesar Alberto. *A campanha cívica de Olavo Bilac e a criação da Liga da Defesa Nacional. Publ. UEPG Humanit. Sci., Linguist., Lett. Arts*, Ponta Grossa, n. 19, jan.-jun. 2011, p. 9-17. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/humanas/article/download/3041/2865/12160>. Acesso em: 13 out. 2022.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. *Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República*. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, nº 2, 2014, p. 443-479. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7505>. Acesso em: 10 out. 2022.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. *O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da era Vargas: um passo na direção da democracia?* **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, nº 71, p. 600-623, set.-dez. 2020. Disponível em: bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8062?locale-attribute=es. Acesso em: 11 out. 2022.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. *Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, nº 45, p. 91-105, mar. 2013. Disponível em: revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34445/21361. Acesso em: 11 out. 2022.

SAMPAIO, João. **Campanha do Voto Secreto**. São Paulo: Graphicas Monteiro Lobato, 1922.

SERVA, Mario Pinto. **A lição da revolta**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1926.

ZULINI, Jaqueline Porto. *A adoção da Justiça Eleitoral no Brasil: estratégia de preservação do governo revolucionário* [trabalho preparado para o 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017]. Disponível em: bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4632. Acesso em: 10 out. 2022.

ZULINI, Jaqueline Porto. *Obra de Assis Brasil? A tramitação do Código Eleitoral de 1932*. In: RICCI, Paolo (org.). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932**, 1ª ed., Curitiba: Appris, 2019a, p. 41-59.

ZULINI, Jaqueline Porto. *Por além do discurso moralizador: os interesses políticos e o impacto da criação da Justiça Eleitoral em 1932*. In: Ricci, Paolo (org.). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932**, 1ª ed., Curitiba: Appris, 2019b, p. 163-198.

A UTOPIA DA DESINTERMEDIAÇÃO INFORMACIONAL E CRISE NA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

THE UTOPIA OF INFORMATIONAL DISINTERMEDIATION AND CRISIS IN DEMOCRATIC POLITICS

José Adeildo Bezerra de Oliveira¹
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima²

Artigo recebido em 8/5/2023 e aprovado em 6/6/2023.

RESUMO

A presente reflexão tem por objeto a compreensão dos efeitos da atuação dos partidos políticos, da mídia tradicional (rádio, TV, jornal impresso) e da internet – com suas plataformas digitais – na política democrática. O objetivo é expor o papel da mídia tradicional e dos partidos na política democrática, destacando sua importância e posição nas relações de poder para, em seguida, expor como as novas mídias digitais e o seu modelo de negócios vêm crescendo como agentes políticos, sob o falso discurso de neutralidade política. Por ser uma reflexão de viés teórico, o método utilizado é o hipotético-dedutivo. Quanto aos objetivos da pesquisa, será adotado o método descritivo. Quanto aos procedimentos, a metodologia a ser adotada é a pesquisa bibliográfica. As conclusões parciais são que a nova infraestrutura de comunicação da internet, organizada em torno da economia de dados, apresenta maiores perigos à política democrática do que a infraestrutura da mídia tradicional, bem como tem colaborado diretamente na crise da autoridade da mediação tradicional do debate político realizada pela mídia tradicional e pelos partidos políticos.

Palavras-chave: comunicação; infraestrutura; mediação; plataformas; política.

ABSTRACT

The present reflection aims to understand the effects of the actions of political parties, traditional media (radio, TV, print newspapers), and the internet - with its digital platforms - on democratic politics. The objective is to expose the role of traditional media and political parties in democratic politics, highlighting their importance and position in power relations, and then demonstrate how new digital media and their business model are growing as political agents under the false discourse of political neutrality. As this is a theoretical reflection, the method used is hypothetical-deductive. As for the research objectives, a descriptive method will be adopted. Regarding the procedures, the methodology to be adopted is bibliographic research. Partial conclusions indicate that the new internet communication infrastructure, organized around the data economy, poses greater dangers to democratic politics than the traditional media infrastructure. It has also directly contributed to the crisis of authority in the traditional mediation of political debates conducted by traditional media and political parties.

Keywords: communication; infrastructure; mediation; platforms; policy.

Sumário

1. Introdução; 2 A mediação tradicional e sua infraestrutura de comunicação política; 3 Da utopia ao caos; 3.1 Desintermediação ou (re)intermediação?; 3.2 A tecnopolítica das plataformas; 4. Conclusões; Referências

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de novas tecnologias costuma ser encarado com entusiasmo por alguns e com pessimismo por outros. Ambos os extremos carecem da dialeticidade necessária ao pensamento analítico e crítico. Nem tecnofilia,

¹ Advogado e Professor. Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus (UniChristus). Historiador licenciado pleno pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

² Doutor em Direito pela Universidade de Frankfurt. Professor Titular da Universidade de Fortaleza e Procurador do Município de Fortaleza.

nem tecnofobia. Em sentido inverso, a presente reflexão busca analisar os desdobramentos que as tecnologias da informação da era digital têm causado na política democrática, especificamente na esfera comunicativa e institucional da política.

As novas tecnologias digitais influenciam nos diversos campos do saber humano, como na saúde, na ciência e na educação. Este trabalho, então, focará sua análise na infraestrutura de comunicação política estabelecida pelas plataformas digitais das Big Tech. O objetivo é demonstrar como o modelo de negócios que sustenta essas plataformas digitais tem causado inúmeros problemas para a política democrática.

Para tanto, a atenção do trabalho estará voltada especificamente aos reflexos negativos desse modelo de negócios da internet para a mídia tradicional de comunicação massiva (rádio, TV e jornalismo) e para os partidos políticos. A razão desse recorte metodológico deve-se ao fato de a política (espaço de conflitos e tensões constitutivos da própria sociedade) ser marcada pela linguagem humana, sendo no campo das liberdades comunicativas que se dá o embate de ideias e de projetos políticos antagônicos. Nesse sentido, a mídia e os partidos políticos são loci privilegiados para o debate de ideias e projetos, espaços por excelência para a realização da política democrática e para as manifestações políticas das liberdades comunicativas, como a de expressão do pensamento e de comunicação.

Este estudo tem como pressuposto teórico o realismo político weberiano, com suas reflexões sobre a política como uma empresa de interesses, bem como as suas reflexões sobre o caráter político do jornalismo. Também servem como referencial teórico deste trabalho os estudos de Weber (2010) sobre papel dos partidos na formação do Estado moderno.

O objetivo não é promover a defesa da mídia tradicional ou dos partidos, mas expor seus papéis na política democrática, destacando a importância e a posição deles nas relações de poder. Busca-se, com isso, expor como as novas mídias digitais e seu modelo de negócios vêm minando a autoridade política dos partidos e da mídia tradicional, ao mesmo tempo em que crescem como agentes políticos utilizando um falso discurso de neutralidade política.

Parte-se, portanto, do pressuposto de que os meios de comunicação tradicionais e os partidos políticos exerceram e exercem importante papel na mediação do debate público e da relação entre Estado e sociedade. Tratam-se de agentes que canalizam os antagonismos políticos, ainda que também reproduzam estratégias de poder e de dominação, mas dentro de certos limites estruturais e institucionais. Ou seja, sendo o campo político um segmento marcado pelos antagonismos que se manifestam por meio da comunicação e linguagem humana, bem como pela existência de instituições – por onde se desenvolve a difusão e o debate sobre ideias e projetos políticos – os meios de comunicação tradicionais (TV, rádio e jornalismo) e os partidos políticos possuem uma autoridade relevante na mediação entre sociedade e Estado.

Ocorre que essa autoridade vem se erodindo expressivamente devido aos efeitos das novas infraestruturas de comunicação massiva possibilitadas pelo avanço da internet e das plataformas digitais, erigidas com fundamento em um discurso liberal de favorecimento da autonomia privada e da libertação do indivíduo e da palavra, com uma suposta desintermediação da comunicação entre os agentes políticos, antes centrada na mídia tradicional e em espaços institucionais, como é o caso dos partidos políticos, que representariam as velhas estruturas de poder.

Por ser uma reflexão proposta de viés teórico, o método utilizado é o hipotético-dedutivo. Quanto aos objetivos da pesquisa, será adotado o método descritivo. Por fim, quanto aos procedimentos, a metodologia a ser adotada é a pesquisa bibliográfica.

2 A MEDIAÇÃO TRADICIONAL E SUA INFRAESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO POLÍTICA

Na linha do realismo político iniciado por Maquiavel, que busca entender a política como ela é, não como deveria ser, a presente reflexão parte do entendimento weberiano da política como uma empresa de interesses (WEBER, 2010). Weber entende a política como “o conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder” (WEBER, 2010, p. 60).

Ao analisar a estruturação do Estado moderno como empresa de interesses, Weber destaca a importância dos partidos políticos como instituições que se opuseram ao estado de dominação personalista de homens na política. O autor, portanto, vê os partidos como instâncias deliberativas coletivas, onde o todo fazia frente às partes, sem desconsiderar o jogo de interesses. Logo, a liderança só seria de quem arregimentasse o apoio da máquina partidária (WEBER, 2010, p. 90-91). Desse modo, ao invés de as decisões serem isoladas, elas passaram a ser deliberadas coletivamente, com o partido intermediando os diversos interesses, fossem eles intrapartidários, da sociedade ou do Estado.

Assim como os partidos políticos são importantes para a política em um Estado, Weber aponta o jornalismo como uma das carreiras mais importantes para a atividade política. Para o autor, o “jornalista é um tipo de político profissional” (WEBER, 2010, p. 86). A razão disso, afirma Bucci, deve-se ao fato de a atividade jornalística ser “um trabalho que lida com os fatos e com ideias acerca dos fatos” (BUCCI, 2019, p. 104), e os fatos são essenciais para a formação do pensamento político. Portanto, tanto os partidos como o jornalismo (aqui denominados de mídia tradicional), são lugares para o exercício da vocação política, seja para quem vive da política, seja para quem vive para a política.

Desde a formação do Estado moderno, esses dois atores políticos vêm mediando a comunicação política. Foi e é no partido que começaram ou começam as discussões sobre pautas políticas e transformações sociais. Tais discussões, durante muito tempo, foram levadas ao grande público por meio das mídias massivas (jornal impresso, rádio, TV). Ou seja, por meio do jornalismo

tradicional. Exatamente por essas razões, esses canais de comunicação política (partidos e jornalismo) são denominados de mediação política tradicional. Tradicional no sentido de já estabelecido ou anterior ao novo modelo, profundamente pautado no uso da internet e de plataformas digitais, o que rompe de certa forma com os meios massivos de comunicação política.

Pelo menos desde Gutenberg, com sua prensa móvel, a difusão de ideias e de informações tem nas mídias tradicionais a sua infraestrutura básica de comunicação política com o grande público. Inicialmente, foi o jornal impresso o grande meio, sucedido pelo rádio e, então, pela TV. Essa foi a infraestrutura de comunicação política sobre a qual foi forjada a democracia liberal.

Não se desconsidera, aqui, o papel relevante que outras instituições, como as universidades e igrejas, também tiveram nesse processo. No entanto, o recorte que se propõe recai sobre a atuação dos partidos e do jornalismo feito por meio dessa infraestrutura comunicativa massiva. Isso, porque a afirmação da internet como infraestrutura de comunicação política cada vez mais dominante no espaço público das democracias se deu e se dá a pretexto de superar os limites comunicativos da mediação tradicional, como se verá a seguir.

3 DA UTOPIA AO CAOS

O homem procura desenvolver tecnologias para facilitar sua vida, gerar riqueza e compreender melhor o mundo, embora a opção realista de interpretação autorize o contrário: nem sempre as tecnologias são desenvolvidas para melhoria da condição humana. Muitos são os benefícios que as novas tecnologias digitais trouxeram para a humanidade, que vão do melhoramento da capacidade de compreensão científica (telescópio e microscópio), à facilitação da comunicação humana (telégrafo e motor a combustão). A internet, acredita-se, está entre as grandes invenções humanas que ajudaram a revolucionar e a transformar o mundo. O conjunto de comodidades trazidas ao homem com o desenvolvimento das tecnologias digitais – seja na comunicação (Twitter, Instagram, Whatsapp), nos transportes (Uber, 99), na segurança (sistemas de vigilância), na alimentação (Ifood), no entretenimento (Spotify, Netflix), no trabalho (processo digital, Meet) – parece não ter mais fim. O leque de inovações não para de ser atualizado. Ocorre que essas inovações trazem muito mais do que comodidades aos seres humanos, sendo potenciais (re)configuradoras das relações de poder.

Essa realidade virtual – decorrente do desenvolvimento das novas tecnologias da informação corolárias da internet – trouxe inúmeras transformações no campo da comunicação política, como a liberação da emissão da palavra, a conexão generalizada e a reconfiguração social, cultural, econômica e política, levando a uma desintermediação da comunicação política tradicional, antes centrada nas mídias tradicionais. (LEVY; LEMOS, 2010, p. 45).

Com a liberação da emissão, as novas tecnologias da informação permitiram que qualquer pessoa pudesse se comunicar na rede mundial, o que possibilitou a ampliação das vozes e a maior circulação das informações. Essa conexão generalizada firmou uma comunicação transversal e a nível planetário entre os indivíduos. A partir dessa reconfiguração, houve uma mudança das comunicações possibilitadas pelas novas mídias digitais, as quais têm transformado as práticas comunicacionais tradicionais centralizadas e verticalizadas do sistema massivo (TV, rádio, imprensa escrita, partidos) em práticas horizontais e descentralizadas do sistema pós-massivo. Isso consolidou um modelo comunicacional no qual todos podem interagir e criar conteúdo (LEVY; LEMOS, 2010, p. 45).

Essa nova infraestrutura da comunicação política, com sua enorme liberação da palavra, ocasionou o surgimento de uma praça pública digital, que deslocou o debate público da arena política tradicional dos sistemas massivos para a internet, na qual todos podem ser, além de consumidores, produtores de informação.

Os efeitos disso na política democrática são diversos e colaboraram para o declínio da mediação tradicional. A princípio, houve certo otimismo com esse fenômeno, pois acreditava-se que a liberação da palavra e a descentralização das comunicações possibilitariam a ampliação da participação cidadã e a oxigenação do espaço público. Disso resultaria a emergência de novos atores políticos ou, pelo menos, de novas vozes antes excluídas do debate público. Dessa maneira, teoricamente, as novas tecnologias levariam à democratização do acesso à informação, facilitando o aumento na sua produção e circulação, ampliando o leque de escolhas. Tudo isso, por sua vez, favoreceria o pluralismo e forjaria uma “esfera comunicacional ímpar e rica” (LEVY; LEMOS, 2010, p. 93).

Sucedendo que, a despeito do que se previa, os desdobramentos políticos dessa nova praça pública digital não contribuíram necessariamente para o aumento da inteligência coletiva, para uma maior democratização do debate público ou mesmo para a melhoria da qualidade do debate de ideias e de projetos para a comunidade política. E isso está intimamente relacionado ao modelo de negócios e ao monopólio do comando das informações pelas grandes corporações do Vale do Silício, tais como Google, Meta, Apple, Microsoft, Amazon, entre outras.

3.1 Desintermediação ou (re)intermediação?

A democracia partidária, enquanto governo das opiniões, tem na infraestrutura de comunicação um importante pilar de sustentação, uma vez que a difusão das ideias e os debates sobre os projetos políticos passam por esses canais de comunicação. Sartori (2001), ao se referir aos meios de comunicação tradicionais, afirma que a videocracia enfraquece a autoridade partidária, privilegia emoção sobre a razão na política e favorece o famoso em detrimento

do especialista enquanto fonte de informação. O autor faz um conjunto relevante de críticas aos meios massivos de comunicação – entendidos como prejudiciais ao discernimento humano – que representam uma transição de um sistema de comunicação pautado na linguagem (fala, escrita, escuta), para um sistema pautado no reinado da imagem.

Na mesma direção, Orwell fez críticas ferrenhas à mídia tradicional, afirmando ser sabido o fato de “que os jornais costumam ser inverídicos” (ORWELL, 2020, p. 41). Por sua vez, Walter Lippmann afirmava que notícia e verdade são duas coisas distintas. Enquanto notícias sinalizam eventos, a verdade traz à luz fatos escondidos, relacionando-os na busca de uma imagem da realidade (LIPPMANN, 2008, p. 304).

Nota-se, pois, que a mídia tradicional não tem sido um terreno propício para a confiança, para a propagação da verdade sobre os fatos e, por consequência, para a formação do pensamento político qualificado e crítico. Soma-se a isso o fato de os partidos políticos também não serem espaços onde a confiança dos cidadãos se manifesta de modo acentuado.

A título de Brasil, Bernardo Sorj (2004) afirma que os partidos enfrentam forte crise, com enfraquecimento e perda da aura política. Com a forte desconfiança popular em torno desses agentes, especialmente por conta do fisiologismo, do envolvimento em escândalos de corrupção ou mesmo da ausência de um programa ideológico, o sistema partidário vem perdendo, ano após ano, a sua autoridade como mediador entre sociedade e Estado. Tal contexto tem favorecido uma característica marcante da política brasileira: o personalismo político.

Todo esse quadro apresentado ajuda a compreender o otimismo inicial em torno da nova infraestrutura de comunicação, uma vez que com a internet todos podem se comunicar livremente e em escala mundial, sem a necessidade da mediação das mídias tradicionais ou mesmo de partidos darem o start nas discussões políticas. Com a internet e as plataformas, todos são consumidores e produtores de informações e de opiniões políticas. E mais, se souber utilizar das estratégias adequadas, pode viralizar e levar suas visões de mundo aos diversos rincões do planeta. Um indivíduo com um celular na mão ligado à internet pode, inclusive, desencadear um conjunto de reações em massa sobre política ou sobre saúde pública, como foi o caso da COVID-19.

Tal aparente desintermediação não representa uma necessária superação da infraestrutura tradicional de mediação política. Ao que parece, o que tem ocorrido é uma reintermediação a partir das novas plataformas digitais, que aparentemente seriam mais eficazes para promover a democracia, pois liberam a palavra e horizontalizam o debate público, rompendo com os monopólios de comunicação tradicionais. Nessa nova infraestrutura, qualquer pessoa pode participar e pautar o debate público, que não está mais nas mãos exclusivas da mídia tradicional ou dos partidos.

No entanto, essa nova estrutura não é neutra e traz um conjunto de novos problemas para a democracia que não podem ser negligenciados; e que talvez sejam ainda mais prejudiciais para a política democrática do que os vícios e limites apresentados pela mediação tradicional. Brito Cruz esclarece que

[...] a ideia de que da internet surgiria uma 'nova política democrática' foi se turvando. A polarização política, o discurso de ódio e a disseminação de boatos nas redes sociais nublaram o céu azul da utopia de uma política sem intermediação. Mais do que isso, tais fenômenos evidenciaram que um novo tipo de intermediação se configurou. (BRITO CRUZ, 2019, p. 27).

Portanto, é preciso superar a ideologia da neutralidade política das plataformas e a sustentação tecnocrática do seu poder, que é pautada na economia de dados e no estabelecimento de uma vigilância onipresente no cotidiano dos cidadãos na busca insaciável dos seus dados pessoais.

3.2 A tecnopolítica das plataformas

"Nossos algoritmos exploram a atração do cérebro humano pela discórdia"

(Jeff Horwitz e Deepa Seetharaman)

O modelo de negócios que sustenta a internet está fundado sobre a coleta, análise e comercialização dos dados pessoais dos cidadãos usuários dos serviços ofertados pelas plataformas digitais. Para coletar tais dados, as plataformas oferecem diversos serviços através de aplicativos digitais que, muito mais do que ofertar comodidades e serviços, recolhem os dados dos usuários para, além das finalidades comerciais indicadas acima, interesses políticos escusos. Carissa Véliz informa que

O poder das empresas de tecnologia é constituído, por um lado, pelo controle exclusivo de nossos dados e, por outro, pela capacidade de prever cada movimento nosso [...] o que lhes dá a oportunidade de influenciar nosso comportamento e vender essa influência a outros – incluindo governos (VÉLIZ, 2021, p. 85).

Letícia Cesarino (2022) afirma que as mídias que compõem a nova infraestrutura de comunicação política digital possuem um viés político e esse viés tem favorecido a direita iliberal. Essa infraestrutura, segundo a autora, está transformando estruturalmente a esfera pública atual e afirmando, sob o prisma cibernético de controle e gestão, uma tecnopolítica. Alerta, então, para a relação assimétrica entre plataformas e usuários, com os usuários acreditando serem agentes ativos nas escolhas dos seus conteúdos quando, na verdade, são induzidos por monopólios digitais que comandam os seus dados.

Esse modelo, denominado por Evgeny Morozov (2018) de "Estado de regulação algorítmica", está dotando o Estado e algumas gigantes da tecnologia de um poder nefasto para a política e para os direitos individuais dos cidadãos,

pois tem possibilitado a expansão do controle estatal e privado sobre diversos segmentos da vida antes alheios a essas incursões. Destaca que “[a] regulação algorítmica, independentemente de seus benefícios imediatos, nos dará um regime político no qual todas as decisões serão tomadas pelas empresas de tecnologia e pelos burocratas estatais” (MOROZOV, 2018, p. 101).

Portanto, esse modelo de negócios, centrado na tecnopolítica das gigantes da tecnologia mundial (Apple, Google, Microsoft, Meta, Amazon), vem afirmando um novo modelo de governamentalidade. Isso tem resultado em um conjunto acentuado e acelerado de transformações nas estruturas tradicionais de mediação política, como é o caso da mídia tradicional e dos partidos.

A hipótese aqui levantada é que essa nova infraestrutura de comunicação, organizada em torno da economia de dados – pautada na busca pelo lucro advindo da concentração dos dados pessoais dos cidadãos – apresenta maiores perigos à política democrática do que a infraestrutura tradicional de comunicação política pautada nos meios massivos (rádio, TV, jornal impresso e partidos). Outra hipótese é que essa nova infraestrutura de comunicação política tem colaborado diretamente para a crise da autoridade da mediação tradicional do debate político realizada pela mídia e pelos partidos.

Max Fisher (2023), tentando compreender e expor quais as consequências das novas tecnologias da informação, elaborou uma obra explicando sistemática comercial e política das plataformas. A partir de vários depoimentos de pessoas que estudaram, combateram, exploraram ou foram afetadas pelas redes sociais, bem como de pessoas que trabalharam no Vale do Silício, Fisher faz um alerta sobre como as redes sociais se apresentam como tecnologias de poder que estão reprogramando nossas mentes.

As estratégias são pautadas na economia da atenção e na regulação algorítmica. Na busca insaciável por dados para o seu uso comercial e político, as plataformas traçam estratégias que têm como objetivo ampliar ao máximo o tempo de atenção dos usuários, enquanto realizam a coleta dos seus dados pessoais. Para tanto, criam mecanismos de validação social como likes e compartilhamentos, que oferecem recompensas mentais para as ações no ambiente digital, estimulando psicologicamente os usuários para que permaneçam conectados o maior tempo possível (FISHER, 2023).

Os seres humanos tomam decisões por vários motivos, como a razão, a emoção, as ideologias ou mesmo interesses políticos. Essa (re)intermediação feita a partir das redes sociais, estruturada na economia da atenção, favorece as emoções e as paixões. As gigantes da tecnologia digital, com suas plataformas, não estão preocupadas em fomentar um debate político crítico, sério e desgastante, pois isso não atrai a atenção da maior parte das pessoas. O modelo de negócios que estrutura a internet é pautado no oferecimento de facilidades de consumo e na exploração das emoções humanas de modo a assegurar a sua atenção.

Assim, o usuário tem sua experiência digital mediada por algoritmos que definem, a partir da retroalimentação variável, o que os usuários vão consumir. Fisher afirma que “a plataforma age como um intermediário que não é visto. Ela decide quais dos seus comentários distribuir a quem e em qual contexto” (FISHER, 2023, p. 41).

Explorando as identidades sociais e políticas, atuando sobre as emoções e das paixões humanas em busca da atenção dos usuários para coletar e manipular seus dados, as plataformas digitais vêm fomentando e dando voz ao ódio e à discórdia no corpo social. Ao invés de aproximar e unir a partir da comunicação, a mediação feita pela internet está promovendo a discórdia e a fragmentação política nas democracias. Veja-se o exemplo das chamadas “bolhas digitais”, “câmaras de eco” ou “caixas de ressonância”.

Resultantes da regulação algorítmica das plataformas, a “bolhas digitais” são ambientes fechados e hostis ao pluralismo e ao debate democrático. São ambientes formados a partir da mediação obscura das plataformas, que escolhem o que mostrar e para quem mostrar, de modo a favorecer a manutenção da atenção dos usuários e não o seu esclarecimento político. Mariana Valente expõe que

Estudiosos das relações entre comunicação digital e democracia vêm há algum tempo apontando que essas experiências on-line produzem uma degradação da qualidade da informação a que os cidadãos têm acesso, uma fragmentação do debate público, diminuição das possibilidades de experiências comuns e da serendipidade, ou seja, descobertas feitas por acaso e que seriam importantes à formação política e cultural, uma radicalização de ideias de nicho que não precisam criar mediações com outros grupos sociais, colapsos contextuais, dificuldades na criação de um mundo intersubjetivo compartilhado (VALENTE, 2020, p. 99-100).

Todo esse quadro mostra o viés político lesivo da tecnocracia digital, aparentemente neutra em sua estrutura. Assim, essa intermediação feita pelas plataformas vem minando a mediação política tradicional feita pelos partidos e pela mídia tradicional que, a despeito de suas falhas, possui mecanismos de contenção dos radicalismos aparentemente mais eficazes do que a utopia da liberação da fala e do controle das ideias pelas ideias.

O que se tem visto, então, é a regulação algorítmica fragmentando o corpo social e mediando de modo obscuro e sem controle algum o debate público realizado em sua infraestrutura comunicacional digital. Nesse ambiente digital, a civilização do espetáculo chegou ao seu ápice, onde a forma ganhou contornos interativos e de alcance não atingidos pela infraestrutura de comunicação tradicional da imprensa escrita, do rádio e da TV. Sobre a “civilização do espetáculo”, afirma Mario Vargas Llosa que:

[...] a política passou por uma banalização talvez tão pronunciada quanto a literatura, o cinema e as artes plásticas, o que significa que nela a publicidade e seus slogans, lugares-comuns, frivolidades, modas e manias, ocupam quase inteiramente a

atividade antes dedicada a razões, programas, ideias e doutrinas. O político de nossos dias, se quiser conservar a popularidade, será obrigado a dar atenção primordial ao gesto e à forma, que importam mais que valores, convicções e princípios (LIOSA, 2013, p. 44).

Logo, nessa infraestrutura de comunicação das plataformas digitais, com tantas tecnologias de interação e um alcance inédito, o gesto e a forma são explorados por outsiders e grupos extremistas, que vêm ganhando cada vez mais força estimulados pela regulação algorítmica que, ao invés de conter, fomenta os sentimentos mais vis dos usuários na busca insaciável da atenção e dos seus dados pessoais.

Antes, na empresa de interesses do Estado moderno, era o partido que formava e arregimentava os quadros. A instituição realizava o filtro interno dos extremos, levando ao conhecimento do grande público apenas o resultado dos filtros internos, através da mídia tradicional. Os excessos, portanto, podiam ser contidos dentro de parâmetros mínimos de controle editorial e partidário.

Nesse sentido, Levitsky e Ziblatt (2019) argumentam que os partidos são os guardiões da democracia. Sem desconsiderar o exagero que essa expressão pode conter, bem como os limites da atuação partidária brevemente apresentados anteriormente, credita-se aos partidos um papel relevante na defesa da política democrática, uma vez que são espaços institucionais de deliberação conjunta e de mediação entre sociedade e Estado. Partidos políticos podem conter os líderes autoritários, mantendo-os fora das chapas. Podem excluir extremistas das suas bases, bem como evitar alianças com agentes antidemocráticos. Podem, ainda, isolar radicais e forjar alianças democráticas contra agentes políticos iliberais. Percebe-se, pois, que os autores apostam na democracia partidária como filtro político contra o autoritarismo e o extremismo.

Assim, na linha teórica weberiana que entende a política como uma empresa de interesses, ou com o conjunto de esforços no sentido de participar do poder ou a influenciar na sua divisão, os meios tradicionais de mediação política (mídia e partidos) realmente se apresentam como atores institucionais relevantes nos arranjos do poder das democracias liberais, como é o caso da brasileira.

Nesse cenário, a mídia tradicional, centrada em parâmetros editoriais que permitem a responsabilização dos extremos e das ações levianas, possibilita maior filtragem dos discursos extremistas. Bucci afirma que:

Nessa configuração das comunicações, a função pública de mediar o debate social, de investigar e relatar os acontecimentos de interesse geral com fidedignidade e de fazer circular ideias e opiniões divergentes – função essa que se fixou como o papel central da instituição da imprensa – corresponde hoje apenas a uma franja marginal nas redes sociais. Os protocolos classicamente observados pela imprensa de qualidade perderam seu lugar (BUCCI, 2019, p. 45)

Portanto, aparentemente, as infraestruturas tradicionais de mediação política centradas na imprensa e nos partidos possuem mais condições de conter

outsiders e discursos extremos do que as novas mídias, que trabalham com economia da atenção voltada para gerar lucros explorando os sentimentos mais irracionais do ser humano e os potencializando. Isso, porque partidos são instituições coletivas e mais ligadas a projetos coletivos e menos ao personalismo digital.

Por sua vez, a mídia tradicional é, de certo modo, descentralizada, pois são comandadas por grupos nacionais. Em sentido distinto, a infraestrutura da internet é controlada por algumas plataformas que praticamente monopolizam o trato dos dados de pessoas em todo o planeta, o que favorece um capitalismo monopolista de dimensões globais.

Nesse contexto, surge a seguinte questão: qual é o potencial lesivo da manipulação democrática de grupos nacionais que comandam as comunicações nos limites das fronteiras do Estado-nação na frente dos monopólios globais das Big Tech?

Repita-se, não se está a defender que os meios tradicionais de mediação política não sofrem de vícios que também afetam negativamente a política democrática. Longe disso. Ocorre que o controle e a manipulação dos dados, bem como o comando da infraestrutura de comunicação que capta os dados pessoais dos usuários por parte de algumas gigantes da tecnologia vem desequilibrando as relações de poder de modo a favorecer quem possui os dados ou pode comprá-los.

E mais, a própria sistemática de captação dos dados tem levado ao desenvolvimento do radicalismo político, da fragmentação social e da propagação da desinformação. Tudo isso sob o controle distante de Big Tech, imunes à responsabilização política e jurídica em diversos Estados. Some-se a isso o fato de a infraestrutura de comunicação digital possibilitar a vigilância massiva de cidadãos e de governos em todo o planeta, como ficou claro a partir das denúncias de Edward Snowden e do escândalo da Cambridge Analytica. Shoshana Zuboff (2019) denuncia tal quadro afirmando viver-se uma nova etapa do capitalismo que chama de capitalismo de vigilância.

Essa realidade, por sua vez, tem colaborado para a crise da mediação política tradicional, uma vez que vem – mais que substituindo – superando partidos e mídia tradicional na influência exercida na formação das opiniões políticas dos cidadãos usuários dos serviços digitais. Isso, porque o comando dos dados pessoais e dos metadados dos “cibercidadãos” por parte das Big Tech tem possibilitado a elas trabalharem com base em estratégias preditivas de economia comportamental que exercem influência decisiva na comunicação política, direcionando e influenciando comportamentos.

Portanto, no conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, as Big Tech alcançaram uma posição monopolista que ameaça a política democrática a partir da vigilância massiva e disfarçada de prestação de serviços, com uso de estratégias de soft power digital que está

alterando profundamente a formação das opiniões políticas dos cidadãos, fomentando suas emoções e paixões na busca insaciável pela sua atenção para o comércio de dados.

CONCLUSÕES

A política, enquanto empresa de interesses e técnica de participação e de divisão do poder, necessita da linguagem e de infraestruturas para se comunicar. As reflexões realizadas acima objetivaram alertar o observador e analista para a necessidade de compreender a evolução das infraestruturas de comunicação política. A partir do exposto, pode-se chegar a algumas conclusões parciais.

Inicialmente, verifica-se, na linha de Cesarino, que a nova infraestrutura de comunicação política digital não é neutra. De modo oposto, possui um viés político, ou, pelo menos, representa uma tecnopolítica disfarçada de neutralidade técnica. Isso, porque as redes sociais se apresentam como tecnologias de poder que estão (re)intermediando as relações sociais e políticas por meio das plataformas digitais e reprogramando as mentes dos cidadãos de modo a influenciar em seus comportamentos e decisões políticas, não apenas no consumo de produtos e serviços.

As estratégias utilizadas pelas plataformas são pautadas na economia da atenção e na regulação algorítmica. Com a (re)intermediação política e social feita por intermédio da internet e das redes sociais, a experiência digital mediada por algoritmos define o que os usuários vão consumir de modo a atender não ao pluralismo político democrático, mas aos interesses corporativos das Big Tech, forjando “bolhas digitais” e fomentando os comportamentos mais hostis dos usuários na busca da audiência e da coleta dos dados. O que leva à próxima conclusão parcial.

A segunda conclusão parcial é que o modelo de regulação algorítmica sobre o qual se assenta a internet e a atuação das plataformas digitais está dotando o Estado e algumas das Big Tech de um poder nefasto para a política e para os direitos individuais dos cidadãos, como alerta Morozov. Assim sendo, esse modelo de negócios – centrado na tecnopolítica das gigantes da tecnologia mundial – vem afirmando um novo modelo de governamentalidade e ocasionando um conjunto acentuado e acelerado de transformações nas estruturas tradicionais de mediação política.

A conclusão seguinte é que todo esse processo tem ocasionado riscos mais acentuados à política democrática do que a infraestrutura tradicional de comunicação política, pautada nos meios massivos e, simultaneamente, tem colaborado diretamente na crise da autoridade da mediação tradicional do debate político realizada pela mídia e pelos partidos políticos.

Isso, porque outsiders e discursos extremistas, antes contidos pela mediação política tradicional dentro de certos limites editoriais e partidários, têm ganhado espaço acentuado na política a partir do uso sistemático das plataformas e da

internet, sem precisar passar por filtros partidários ou mesmo editoriais de jornais, por exemplo.

Por fim, conclui-se que o modelo de negócios da internet, centrado na economia de dados, vem favorecendo a afirmação de um capitalismo monopolista digital, com a concentração dos dados pessoais dos usuários das plataformas digitais nas mãos de algumas Big Tech. Tal quadro, por sua vez, representa uma ameaça ainda maior para a política democrática do que os apresentados por conglomerados midiáticos nacionais, uma vez que o comando da maior parte da infraestrutura de comunicação digital atual está concentrado sob o poder de empresas como Apple, Google, Microsoft, Meta e Amazon.

Essas Big Tech, conforme o exposto, não estão interessadas em regras de *accountability* ou de promover um debate público plural e democrático. Pelo contrário, o que elas buscam – ao oferecer a infraestrutura básica de comunicação atual – é a coleta e a comercialização dos dados pessoais dos usuários dos seus aplicativos, a despeito dos seus interesses e direitos, sujeitando a política democrática aos seus interesses corporativos.

No momento em que este texto é concluído, discute-se no Congresso Nacional brasileiro o Projeto de Lei nº 2630/2020, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. O Projeto de Lei trata também de medidas de combate à disseminação de conteúdo falso nas redes sociais, como Facebook e Twitter, e nos serviços de mensagens privadas, como WhatsApp e Telegram, com a exclusão daqueles serviços de uso corporativo e e-mail. Chama a atenção dois aspectos até o momento. O primeiro deles foi a movimentação das Big Tech contrárias à aprovação do PL nº 2630/2020, com direito a intensa propaganda na plataforma Google, por exemplo. O segundo, diz respeito à atenção que observadores de países europeus têm sobre o Projeto e sua discussão, com o objetivo de possível adequação às realidades daquele continente.

Entende-se que a regulação destes novos ambientes de comunicação corresponde a uma opção democrática. Não se sabe ainda o desfecho sobre a aprovação ou rejeição do Projeto de Lei nº 2630/2020. Por outro lado, pode-se recorrer às palavras de significativo representante do liberalismo moderno, Norberto Bobbio, para quem a democracia é, antes de tudo, um sistema de limites; limites econômicos, políticos e sociais em razão da necessidade da convivência pluralista de respeito recíproco.

REFERÊNCIAS

BRITO CRUZ, Francisco. **Fake News definem uma eleição?** In: BARBOSA, Mariana (org.). Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

BUCCI, Eugênio. Existe democracia sem verdade factual? Barueri: Estação das Letras e Cores, 2019.

BUCCI, Eugênio. News não são fake. In: BARBOSA, Mariana (org.). Pós-verdade e fake news: reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

CESARINO, Leticia. **O mundo do avesso: verdade e política na era digital**. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FISHER, Max. **A máquina do caos: como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo**. Trad. Érico Assis. São Paulo: Todavia, 2023.

HORWITZ, Jeff; SEETHARAMAN, Deepa. **"Facebook Executives Shut Down Efforts to Make the Site Less Divisive"**. The Wall Street Journal, 26 mai. 2020. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-it-encourages-division-top-executives-nixed-solutions-11590507499>. Acesso em: 02 mai. 2023.

LÉVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia**. São Paulo: Paulus, 2010.

LIOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e cultura**. Trad. Ivone Benedetti. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. Trad. Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

ORWELL, George. **Sobre a verdade**. Trad. Claudio Alves Marcondes. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Trad. Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

VALENTE, Mariana Giorgetti. **Liberdade de expressão, algoritmos e filtros-bolha**. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Liberdade de expressão e as novas mídias**. São Paulo: Perspectiva, 2020.

VÉLIZ, Carissa. **Privacidade é poder: por que e como você deveria retomar o controle de seus dados**. Trad. Samuel Oliveira. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 2. ed. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2010.

ZIBLATT, Daniel; LEVITSKY, Steven. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power**. New York: Public Affairs, 2019.

REFORMA ELEITORAL E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL SOBRE OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIC RESPONSIVENESS

ELECTORAL REFORM AND POLITICAL RESPONSABILITY: AN ANALYSIS OF THE IMPACTS OF THE NEW ELECTORAL CODE PROJECT ON ACCOUNTABILITY PROCESSES FROM THE PERSPECTIVE OF DEMOCRATIC RESPONSIVENESS

Wagner Wilson Deiró Gundim¹

Artigo recebido em 28/05/2023 e aprovado em 23/06/2023.

RESUMO

O presente artigo busca analisar os impactos que o Projeto de Lei da Reforma Eleitoral (PLP n.º 112/2021), que busca instituir o Novo Código Eleitoral, especificamente nas mudanças que propõe relativas ao controle dos gastos eleitorais, pode trazer para a noção de responsabilidade política adequada no âmbito da democracia brasileira. Inicialmente, o texto esmiúça o Projeto de Lei naquilo que trata especificamente sobre a nova sistemática do controle de gastos para, posteriormente, abordar sobre o conceito de *responsiveness* e a importância da noção de responsividade para a qualidade democrática. Ao final, analisa o projeto de lei apresentado a partir da perspectiva das faces da responsabilidade política do *accountability* e *responsibility*, indicando quais são os impactos que a reforma eleitoral poderá implicar. O estudo adota os métodos de pesquisa dedutivo e dialético para suas análises e conclusões.

Palavras-chave: Código Eleitoral, Prestação de Contas, Reforma Eleitoral, Responsabilidade Política, *Democratic Responsiveness*.

ABSTRACT

This article aims to analyze the impacts that the Electoral Reform Bill (PLP n.º 112/2021), which seeks to establish the New Electoral Code, specifically in the changes it proposes regarding the control of electoral expenses, can bring to the notion of adequate political responsibility within Brazilian democracy. Initially, the text scrutinizes the Bill in terms of what specifically deals with the new expenditure control system, and later addresses the concept of *responsiveness* and the importance of the notion of *responsiveness* for democratic quality. At the end, it analyzes the bill presented from the perspective of the faces of political responsibility of *accountability* and *responsibility*, indicating what the impacts that the electoral reform may imply are. The study adopted both deductive and dialectical research methods for its analyses and conclusions.

Keywords Electoral Code. Accountability. Electoral Reform. Political Responsibility. Responsiveness.

Sumário

Introdução; 1. A Proposta de Modificação no Processo de Prestação de Contas Trazida pelo Novo Código Eleitoral: simplificação ou facilitação para abusos?; 2. Responsabilidade do poder político e Qualidade Democrática: *Democratic Responsiveness*; 3. Uma Análise do Novo Procedimento de Prestação de Contas Eleitorais sob a Perspectiva da *Democratic Responsiveness* e da Responsabilidade do Poder Político; Conclusão; Referências.

¹ Estágio de Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranean International Centre for Human Rights Research, em parceria com a Università Mediterranea di Reggio Calabria - Itália (2020-2021), com bolsa integral. Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo sido bolsista CAPES. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional, Eleitoral, Ciência Política e Teoria do Estado. Sócio fundador do Gundim & Ganzella Sociedade de Advogados.

INTRODUÇÃO

Por meio do Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021 (Novo Código Eleitoral), apresentado pela deputada federal Soraya Santos e outros, apresentou-se uma proposta de reforma que visa sistematizar toda a legislação eleitoral do país e conferir unidade, racionalidade e coerência sistêmicas a referido compilado normativo. Embora tenha sido aprovado em setembro de 2021, com emendas substitutivas ao projeto, a proposta ficou paralisada no Senado Federal, havendo, entretanto, indicação de que será retomada, especialmente para que suas regras sejam aplicáveis na próxima eleição de 2024.

De um modo geral, a despeito de ser possível reconhecer alguns avanços em temáticas enfrentadas pelo projeto de lei em questão², existem muitos pontos problemáticos que podem colocar em risco elementos essenciais ao teor democrático, especialmente no que tange às facetas da responsabilidade política (especialmente de *accountability* e *responsability*). Muitos dos elementos que hoje existem permitem uma efetiva fiscalização e atuação das legendas no país, especialmente no que toca ao financiamento eleitoral e das campanhas. O novo modelo que se propõe faz com que as regras atuais sejam flexibilizadas/afrouxadas, e em alguns casos até mesmo inviabilizadas. À guisa de exemplo, está a “sutil” substituição do caráter judicial do processo de prestação de contas dos partidos, que passará a ser administrativo, com considerável esvaziamento da Justiça Eleitoral, que vem fazendo um trabalho exemplar, apesar da quantidade considerável de processos no país.

Soma-se a isso ainda a redução do grau de transparência dos partidos políticos (que é muito baixa e em alguns casos praticamente inexistente) efetivada pela adoção de algumas medidas: 1) a contratação de empresas privadas para auditar as contas partidárias, excluindo a atuação da Justiça Eleitoral; 2) a possibilidade de aplicação das verbas públicas do Fundo Partidário para quaisquer gastos do interesse do partido, o que contraria a legislação atual que fundamenta questionamentos da Justiça Eleitoral sobre a necessária relação entre as despesas efetivadas e o desempenho das atividades partidárias; 3) a aprovação automática de contas partidárias caso a unidade técnica do cartório da Justiça Eleitoral não aponte irregularidades dentro do prazo legal (180 dias após o protocolo); e 4) a redução considerável das multas aplicadas no caso de desaprovação das contas partidárias.

São muitas as propostas de alteração, bem como de avanços e possíveis retrocessos que se poderiam apontar. Mas, para o fim específico deste trabalho, por recorte metodológico de pesquisa, o texto se voltará exclusivamente aos impactos das mudanças que recaem sobre o processo de prestação de contas e financiamento de campanhas no ambiente democrático, notadamente sob a

2 A Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), por exemplo, reconhece avanço em questões do cotidiano da democracia brasileira como a simplificação das situações e datas de desincompatibilização, isonomia e tratamento das situações que geram inelegibilidades, amplificação da liberdade de expressão e dos meios de propaganda no geral, regulamentação de candidaturas coletivas, dentre outros. (POGLIESE, 2021)

perspectiva da responsiveness, cujo conceito será a seguir abordado e aprofundado.

O texto estará estruturado em 3 tópicos. No primeiro, fará uma apresentação das normas previstas pelo Projeto de Lei que visa a reforma do Código Eleitoral nos pontos objeto de estudo, para, posteriormente, no segundo, apresentar o conceito de responsiveness, o princípio da responsabilidade política e sua importância para a qualidade democrática. O derradeiro tópico fará uma análise da compatibilidade das alterações que se visam impor com a noção de responsabilidade política e qualidade democrática.

1 A PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS TRAZIDA PELO NOVO CÓDIGO ELEITORAL: SIMPLIFICAÇÃO OU FACILITAÇÃO PARA ABUSOS?

Como já salientado anteriormente, a proposta de modificação no processo de prestação de contas do Novo Código Eleitoral visa, segundo os seus defensores, simplificar o procedimento e permitir uma maior "transparência" e eficiência, sendo possível ainda contar com o apoio de instituições privadas de auditoria e de conformidade, previamente cadastradas perante a Justiça Eleitoral.

A primeira e grande alteração promovida pela proposta, contudo, está atrelada à natureza jurídica da prestação de contas.

Isso porque, na sistemática atual, a prestação de contas possui **natureza jurisdicional**, na medida em que todos os processos são efetivados mediante sistema próprio da Justiça Eleitoral: 1) no caso da prestação de contas anual, exigida por lei aos partidos políticos, deve-se efetivar por meio do Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA); e 2) em se tratando de controle sobre a arrecadação e gastos de recursos, por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE).

Já no Novo Código Eleitoral, se aprovado, modifica a sistemática da prestação de contas para prever, no *caput* do seu art. 69, que os diretórios nacional, regional e municipal das agremiações deverão manter escrituração contábil por meio do Sistema Público de Escrituração Digital da Receita Federal (SPED), cabendo-lhe a obrigação de transmitir à Justiça Eleitoral o protocolo de entrega da Escrituração Contábil Digital (ECD) que, por sua vez, deve ter sido transmitido para a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Ainda, o § 12º, do art. 69, expressamente atribui ao procedimento de prestação de contas uma natureza meramente **administrativa**, conforme se vê a seguir:

§ 12. O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter administrativo e deverá ser julgado em até 3 (três) anos contados do seu protocolo, em que deverá ser declarada a extinção do processo.

No que tange especificamente ao papel da Justiça Eleitoral neste “procedimento” de caráter administrativo, o projeto prevê em seu artigo 70 e parágrafos que:

Art. 70. É facultado aos órgãos partidários, de qualquer esfera, contratar instituições privadas de auditoria e de conformidade previamente cadastradas perante a Justiça Eleitoral para acompanhar e fiscalizar a execução financeira anual sob a responsabilidade do partido político.

§ 1º Na hipótese prevista neste artigo, a prestação de contas do órgão do partido político a ser apresentada à Justiça Eleitoral será acompanhada do número de protocolo da escrituração contábil no Sped do exercício findo, bem como de relatório elaborado pela instituição de auditoria e de conformidade que reflita incongruências graves e insanáveis, se houver, nos dispêndios realizados e, se for o caso, nos recursos aplicados em campanhas eleitorais.

§ 2º A Justiça Eleitoral deverá cadastrar previamente empresas especializadas na prestação dos serviços de auditoria e de conformidade para os fins do caput e do § 4º deste artigo.

§ 3º O processo de prestação de contas dos órgãos partidários previsto no caput deste artigo também terá natureza administrativa e será submetido a julgamento pela Justiça Eleitoral, assegurada ampla defesa, somente podendo ser desaprovadas as contas caso constatadas as situações não sanadas previstas nos §§ 2º e 9º do art. 69 desta Lei ou quando o relatório de auditoria apresentar incongruências graves e insanáveis, se houver, na movimentação financeira da agremiação.

§ 4º É admitida a participação da instituição privada especializada em auditoria e em conformidade contratada pelo partido político nos processos de prestação de contas, na qualidade de assistente técnico da respectiva agremiação, garantindo-lhe as prerrogativas previstas no art. 466 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (BRASIL, 2021)

Disso se resulta, desde logo, uma considerável restrição à competência natural da Justiça Eleitoral na análise da prestação de contas, relegando-a a segundo plano, abrindo espaço para outros atores que, alegadamente, serviriam para contribuir na transparência e regularidade do procedimento.

2 RESPONSABILIDADE DO PODER POLÍTICO E QUALIDADE DEMOCRÁTICA: DEMOCRATIC RESPONSIVENESS

Analizados os pontos centrais da proposta trazida pelo Novo Código Eleitoral (projeto ainda em andamento), passa-se a analisar os seus impactos para a qualidade democrática, especialmente sob as faces da responsabilidade política da *accountability* e *responsability*.

Inicialmente, é preciso registrar que o distanciamento entre as noções de democracia ideal e a democracia real³ é um fator importante na busca pela compreensão do indicado regime a partir de uma perspectiva qualitativa e não meramente conceitual ou caracterizadora⁴. Nesse particular, Bruno Lorencini propõe que a democracia seja entendida e analisada não apenas sob um ponto de vista de critérios ou suficientes mínimos para sua caracterização, mas sobretudo a partir de uma perspectiva qualificada, vinculada à realidade dos fenômenos e que atenda requisitos de qualidade consideravelmente relevantes para o próprio regime (LORENCINI, 2013). Isso porque, segundo o autor, um Estado pode ser enquadrado como democrático, mas sem ostentar ou cumprir requisitos mínimos de qualificação democrática (LORENCINI, 2013).

A diferença técnica entre a democracia e a sua qualidade é esclarecida por Daniel Levine e José E. Molina ao aduzirem que:

Democracia e qualidade da democracia são, naturalmente, intimamente relacionadas, mas não idênticas. Existe uma extensa literatura e muitos índices que classificam os países em escala cujo núcleo reside na diferença entre *não democracias* e *democracias*, com categorias intermediárias adicionadas em alguns casos. [...] Neste capítulo, nós esclarecemos o conceito de democracia em si, e consideramos as dimensões em que a qualidade da democracia deve ser medida. Trabalhando dentro da tradição da democracia processual, ancoramos o conceito de qualidade da democracia em um grupo compacto de dimensões teóricas e empíricas que centram a atenção na qualidade dos processos políticos, sobre como as democracias funcionam enquanto sistemas políticos, e sobre os direitos e oportunidades essenciais à capacidade de qualquer democracia funcionar, sobreviver e permanecer democrática (LEVINE; MOLINA, 2011, p. 2).

A despeito da diferença entre os termos, contudo, é preciso destacar que a ausência de cumprimento de requisitos especiais sobre a qualidade democrática por um Estado não possui o condão de desconsiderá-lo como democrático, especialmente porque a avaliação exige encontrar qual será o seu parâmetro, mas sobretudo como será efetivado o seu controle, isto é, “mediante mecanismos eficazes, deve-se manter permanente a atenção acerca dos requisitos de qualidade, aferindo se estes se encontram presentes e, mais, se estão sendo bem executados” (LORENCINI, 2013, p. 84).

Quanto aos parâmetros que podem ser utilizados para capturar a qualidade democrática, adota-se aqui como paradigma a noção de *democratic responsiveness* e, quanto ao controle da qualidade, vale dizer, a constante atualização, manutenção e aperfeiçoamento dos requisitos qualitativos, parte-se

3 A democracia ideal seria, como o próprio nome assevera, aquela idealizada, muito próxima ao governo dos Deuses citado por Rousseau em que o povo, legítimo e direto detentor do poder político, conduzia as decisões políticas do Estado de forma direta, sem a intervenção de outras pessoas. A democracia real, por sua vez, é aquela de fato praticada no dia a dia dos Estados, vinculada à realidade dos fenômenos e com base nos institutos e instituições que a efetivam, como é o caso da representação política (LORENCINI, 2013).

4 Os parâmetros mínimos de caracterização do regime democrático vêm sendo apontados pelas doutrinas políticas e jurídicas há tempos, como se pode ver em: 1) DAHL, 2005; 2) BOBBIO, 1986; 3) LIJPHART, 2019; 4) FERREIRA FILHO, 1997; 5) CAGGIANO, 2011. Mais recentemente, inclusive, Bruno Lorencini e Wagner Gundim também exploraram referidos conceitos por uma outra perspectiva, Cf. LORENCINI; GUNDIM, 2020.

da noção da responsabilidade política e suas facetas, notadamente *accountability* e *responsability*.

O conceito de *responsiveness* é apresentado por Bruno Lorencini⁵ e Wagner Gundim, para quem:

Por *responsiveness* entende-se uma específica qualidade do instituto da representação política e, por conseguinte, da democracia representativa. Trata-se de um atributo concernente ao grau de aproximação entre a vontade do eleitor e as políticas adotadas pelos governantes. Quanto maior o grau de *responsiveness* na representação política, maior será a vinculação entre os interesses dos representados e a atuação dos representantes; em um grau absoluto de *responsiveness*, haveria o patamar de um mandato imperativo, em que a atuação do representante político é plenamente vinculada pela vontade dos representados. Em contrapartida, quanto menor o grau de *responsiveness*, mais acentuada será a independência dos representantes em relação aos representados; em um grau absoluto de ausência de *responsiveness*, haveria o grau máximo da denominada crise de representatividade, quando não há qualquer vinculação entre eleitos e eleitores (LORENCINI; GUNDIM, 2017, p. 377-378).

Assim, sendo a *responsiveness* um atributo de qualidade democrática, quanto maior ou menor o seu grau, mais próximo ou distante o Estado estará de um grau ótimo de democracia. Aponta-se aqui um grau ótimo, pois atingir o ponto máximo de *responsiveness* por trazer efeitos indesejados à representação política, especialmente o de equivaler ao mandato de natureza imperativa “[...] com clara incompatibilidade com a noção de governo responsável, que deve atender demandas, por vezes, contrárias aos interesses diretos dos representados” (LORENCINI; GUNDIM, 2017, p. 378)

A efetivação dessa noção de democracia qualificada⁶, por sua vez, depende de alicerces e pilares de fundamentação, os quais, com base na literatura de Robert Dahl, estão fundados nas dimensões da oposição e participação. Resumidamente “quanto maior é o grau de oposição e de participação, maior é o grau de densidade democrática alcançado” (GUNDIM, 2017, p. 93). Já quanto aos requisitos estruturais e institucionais da *democratic responsiveness*, para além da participação e oposição, Bruno César Lorencini aponta para os seguintes: 1) quanto à oposição, existem 4 requisitos a saber: a) *accountability* horizontal; b) a incidência do *rule of law* no contexto da política; c) a existência de um sistema partidário plural, qualificado e coerente; e d) distintas vias de contestação; e 2) no que tange à participação, os requisitos exigidos são: a) *accountability* vertical; b) informação qualificada, independente e produzida

5 Bruno Lorencini trouxe o conceito de *responsiveness* ao Brasil para analisar a qualidade democrática e, ao justificar o porquê de não ter traduzido o termo, indicou como fundamento o fato de que 1) o instituto, no campo da ciência política, foi concebido e estudado de forma consistente por obras e autores destacados, sempre vinculando à noção de correspondência entre as condutas governamentais e os interesses dos governados, o que justificaria a manutenção do termo, sem tradução; e 2) a sua tradução para os termos responsividade ou receptividade, apesar de próximos, poderia trazer maiores dificuldades na sua contribuição para a ciência jurídico-política de forma global, especialmente por se tratar de um fenômeno com designação própria (Cf. LORENCINI, 2013, p. 86).

6 O termo é explorado e utilizado por LORENCINI (2018).

a partir de fontes alternativas; c) a realização da democracia pelos partidos; d) mecanismos diretos de cidadania ativa, concretizados pela deliberação popular; e e) transparência política (LORENCINI, 2013, p. 114-115)

Tais requisitos, registre-se, são tidos como fundamentais para o aperfeiçoamento da vinculação necessária entre a conduta governamental e os interesses cidadãos, tudo isso visando a qualificação da democracia.

Já a noção de responsabilidade do poder político, por sua vez, se mostra essencial para garantir o aperfeiçoamento, manutenção e concretização da qualificação da democracia. E, nesse tocante, “o instituto da responsabilidade do poder político no âmbito do Estado Constitucional Democrático caracteriza-se por ser elementar, juridificado e institucionalizado” (LORENCINI, 2013, p. 166). Trata-se de um instituto elementar na medida em que sendo o poder político exercido sob a égide de um Estado Constitucional, este é obrigatoriamente limitado, sujeitando os atores políticos à responsabilização no caso de excessos, desvio ou omissão no exercício de suas tarefas. Ainda, o poder político é juridificado na medida em que para que o seu detentor possa atuar de forma legítima, este deve se pautar na ordem jurídica vigente, mas sobretudo ao exercício da política na e pela democracia. Ademais, a responsabilidade do poder também possui um caráter institucionalizado, na medida em que é operacionalizado a partir das instituições e instrumentos próprios definidos pela Constituição, por meio de um processo relacional multifacetário (Cf. LORENCINI, 2013).

Por fim, a ideia da responsabilidade política se operacionaliza a partir de 3 planos centrais de concretização (CF. LORENCINI; GUNDIM, 2017):

1) *responsability*: está atrelada ao plano do cumprimento dos deveres relacionados ao exercício das funções, i.e, à ideia de bom governo;

2) *accountability*: representa a necessidade de que todos os atos governamentais devam estar sujeitos à justificação e informação; e

3) *liability*: atrelado ao campo sancionatório, efetivado quando há descumprimento de normas cogentes ao plano da política.

Estabelecidas as bases que fundamentam a *democratic responsiveness*, bem como a noção de responsabilidade política, passa-se a fazer a análise última deste trabalho que é justamente verificar a compatibilidade do projeto do Novo Código Eleitoral, exclusivamente quanto ao novo modelo de prestação de contas, aos ditames da qualidade democrática.

3 UMA ANÁLISE DO NOVO PROCEDIMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIC RESPONSIVENESS E DA RESPONSABILIDADE DO PODER POLÍTICO

Como apontado anteriormente, uma das propostas do Projeto do Novo Código Eleitoral, que possivelmente será votado no Senado Federal ainda esse ano, visa modificar substancialmente o processo de prestação de contas dos

partidos políticos no Brasil. A justificativa, segundo se aponta, seria facilitar o procedimento, maximizar a transparência e até mesmo reduzir a carga de trabalho da Justiça Eleitoral, que seria “atenuada” pela criação de mecanismos de controle menos aprofundados.

A análise das mudanças propostas, contudo, não pode ser observada apenas do ponto de vista de “ganhos” pontuais a respeito da sistemática burocrática da prestação das contas, mas especialmente do ponto de vista da legitimidade democrática da proposta e de sua adequação aos parâmetros da *democratic responsiveness*, bem como dos planos da responsabilidade política.

E, nesse tocante, o projeto parece estar em rota de colisão com os princípios anteriormente mencionados, a despeito de eventuais facilidades que possa trazer.

Inicialmente, analisando-se sob a ótica da *democratic responsiveness*, que, resumidamente, está relacionada ao grau de aproximação entre a conduta governamental e o interesse dos cidadãos, as alterações propostas em nada contribuem nesse sentido. Ao contrário, a retirada das competências centrais da Justiça Eleitoral no processo de fiscalização dos gastos e arrecadações eleitorais acaba por contribuir negativamente para um problema sério enfrentado no cenário partidário brasileiro, que é justamente a ausência de transparência no uso dos recursos financeiros diretos e indiretos.

O novo papel atribuído à Justiça Eleitoral, de mero “fiscalizador” do cumprimento de procedimentos protocolares e formais afastará os cidadãos de um controle mais efetivo no processo de prestação de contas e transparência das agremiações, o que, por consequência, caracterizará um menor grau de aproximação da vontade do eleitor com a conduta governamental.

Do mesmo modo, o novo projeto não está alinhado às facetas da responsabilidade do poder político, a saber:

1) *responsability*: a proposta foge da ideia geral de bom governo, pois as regras estabelecidas poderão reduzir o grau de transparência das prestações de contas que, inclusive, poderão contar com órgãos de assessoria especializada para a produção de relatórios técnicos que, por sua vez, não são acessíveis ou facilmente entendíveis pelo cidadão e geral;

2) *accountability*: há uma considerável perda do processo dos deveres de informação e justificação sobre os gastos públicos na medida em que, como apontado anteriormente, a fiscalização e o efetivo controle será reduzido a um procedimento protocolar, de caráter administrativo, com excessiva restrição dos poderes de investigação e aprofundamento que hoje se reconhecem à Justiça Eleitoral. Nesse particular, perde o cidadão o acesso indispensável a procedimentos de apuração especialmente importantes, como as diligências para comprovação dos gastos públicos, de modo a se verificar se as informações prestadas pelas agremiações, de fato, correspondem ao plano da realidade, ou se são documentos desprovidos de veracidade; e

3) liability: perde-se também no projeto apresentado o caráter sancionatório, já que, além de a penalidade estabelecida no caso de desaprovação das contas – a qual somente ocorrerá em última hipótese e em casos restritos –, ser extremamente branda e ainda admitir parcelamento, com pagamento de verbas provenientes dos próprios recursos públicos, notadamente quando comparada com as vultosas quantias recebidas a título de Fundo Eleitoral e FFEC, as hipóteses de sua aplicação foram excessivamente restringidas.

Como se vê, a excessiva “simplificação” do processo de prestação de contas, com a proposta de considerável “desjudicialização” e excessiva redução das competências da Justiça Eleitoral podem, na verdade, reduzir o grau de responsiveness da democracia brasileira, na medida em que abrirá margem para abusos do poder econômico, causando, com isso, um descolamento ainda maior entre os cidadãos e os atores políticos, representados na figura dos partidos políticos, únicos detentores das candidaturas.

CONCLUSÃO

Há muitos anos a legislação eleitoral brasileira vem passando por reiteradas inovações e modificações. Por um lado, pode ser positivo, caso o objetivo seja compatibilizar o conjunto normativo com a realidade social, mas, por outro, negativo, quando estas alterações impliquem em verdadeiro caos na condução do Estado democrático.

Uma proposta de sistematização e organização da legislação eleitoral em um novo código, que ficará responsável por contemplar todo o arcabouço normativo, é uma iniciativa louvável, especialmente quando se verifica, no caso brasileiro, uma proliferação das normas mais variadas, editadas em tempos distintos. O Código Eleitoral em vigência, por exemplo, foi editado ainda durante a Ditadura Militar, embora tenha passado por reiteradas e sucessivas alterações e atualizações.

Isso não significa dizer, contudo, que toda e qualquer proposição deva ser acatada, simplesmente porque irá facilitar na organização ou desburocratização de alguns procedimentos. Toda e qualquer alteração precisa ser analisada e compatibilizada com as bases e diretrizes da democracia, especialmente dos institutos que a promovem, sob pena de se causar ainda mais fissuras ao Estado.

Nesse particular, o projeto do Novo Código Eleitoral brasileiro que hoje se encontra pendente de discussão pelo Senado, apesar de trazer contribuições salutaras, traz alguns pontos polêmicos e, que do ponto de vista da *democratic responsiveness*, podem impactar negativamente no grau da qualidade democrática do país. Dentre esses pontos, se encontra a proposta de conversão do processo de prestação de contas em um procedimento de caráter administrativo, com excessiva restrição de atuação da Justiça Eleitoral e com retrocessos no que tange à responsabilização dos partidos políticos que abusarem das prerrogativas constitucionais que lhe foram atribuídas.

Isso porque, ainda que os partidos políticos tenham o direito constitucional de acesso aos recursos financeiros diretos e indiretos, o texto constitucional também prevê expressamente deveres inerentes à própria atividade partidária, dentre eles o dever de transparência e aplicação dos recursos recebidos para fins legítimos, não se admitindo o abuso de tais prerrogativas.

Especificamente no projeto do Novo Código, como se viu, os riscos de redução da transparência e de efetivo controle dos gastos e arrecadações dos recursos financeiros são muito altos, o que, com consequência, impactam diretamente para a qualidade democrática, já que as facetas da responsabilidade política, elemento essencial do Estado Democrático de Direito, serão diretamente impactados.

Por isso, apesar dos pontos positivos que se possa levantar, a proposta de modificação do Código Eleitoral, especificamente no processo de prestação de contas, não se mostra compatível com a noção de *democratic responsiveness*, tampouco às faces da responsabilidade do poder político, uma vez que ampliará os riscos de abusos, descolamento da conduta governamental e interesse dos cidadãos, mas, sobretudo, da transparência de utilização dos recursos financeiros diretos e indiretos que, repita-se, são custeados pelos cidadãos.

Espera-se que eventuais propostas de modificação do sistema atual de controle dos gastos levem em consideração os parâmetros da qualidade democrática, e não somente os benefícios de uma desburocratização, que somente facilita a malversação dos recursos financeiros disponibilizados às agremiações partidárias.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 2 ed. Brasília: Ed. da UnB, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLC 112/2021**. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. : Redação Final de 15/09/2021 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2078270 >. Acesso em 30 maio 2023.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Democracia x Constitucionalismo: um navio à deriva? = La démocratie x le constitutionnalisme: um bateau à la derive?** São Paulo: Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2011.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró; LORENCINI, Bruno César. **A funcionalidade da democracia nos “países em desenvolvimento”: uma análise da fórmula democrática no Brasil, Venezuela e Bolívia**. Quaestio Iuris, vol. 13, n. 2, Rio de Janeiro, p. 710-737, 2020, DOI: 10.12957/rqi.2020.45898.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Recall e juízo político: mecanismos de combate às crises de representação no Brasil**. 1 ed. São Paulo: LiberArs, 2017.

LEVINE, Daniel H. MOLINA, José E. **The quality of democracy in Latin America**. Colorado: Rienner, 2011.

REFORMA ELEITORAL E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL SOBRE OS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIC RESPONSIVENESS

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LORENCINI, Bruno César. **Democracia qualificada e responsabilidade política**. São Paulo: LiberArs, 2018.

LORENCINI, Bruno César. **A responsabilidade do poder político no Estado constitucional sob o paradigma da *democratic responsiveness***. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **O recall e sua viabilidade como solução ao Brasil**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-406, jan./jun., 2017.

POGLIESI, Marcelo Weick. ABRADep. **Código Eleitoral: ao Congresso o que é do Congresso**. Disponível em: <https://abradep.org/midias/artigos-de-opiniao/codigo-eleitoral-ao-congresso-o-que-e-do-congresso/>. 2021. Acesso em: 5, maio. 2023.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O impacto do projeto do novo código eleitoral sobre o financiamento partidário e eleitoral no Brasil**. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, v. 7, n. 1, p. 32-53, jan./jul. 2021.

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM NOME DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ELEITORAL: NECESSÁRIA ABORDAGEM DO TRATAMENTO NORMATIVO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

PROHIBITED CONDUCT TO PUBLIC AGENTS IN THE NAME OF THE PRINCIPLE OF ELECTORAL EQUALITY: NECESSARY APPROACH TO THE NORMATIVE TREATMENT OF BRAZILIAN ELECTORAL LAW

Maria Luiza Melo de Paiva Martins¹

Arthur Magno e Silva Guerra²

Artigo recebido em 30/4/2023 e aprovado em 22/6/2023.

RESUMO

O estudo analisa de que modo a construção da normatividade eleitoral brasileira se direciona em prol da satisfação do princípio da máxima igualdade na disputa, inobstante as reiteradas ofensas que sofre na prática política. Para tanto, a articulação possui enfoque nas condutas vedadas, tanto sob o viés de construção legislativa quanto judicial sobre o tema. De início, relacionamos os aspectos próprios do Princípio da Igualdade Eleitoral, revisando a literatura técnica, subsidiada por doutrinadores da área. Em sequência, enfrentamos o conjunto de normas legais regentes das condutas dos agentes públicos durante o período eleitoral, adentrando-se, finalmente, às especificidades de cada comando proibitivo. Em sua aplicação prática, a fim de subsidiar a pesquisa, trazemos, finalmente, posicionamentos jurisprudenciais, em especial da Corte Superior Eleitoral. Assim, ilustramos o processo de configuração da corrupção das eleições brasileiras, para alcançar as interpretações das normas de sua prevenção e enfrentamento.

PALAVRAS-CHAVE: Condutas vedadas; Princípio da Igualdade Eleitoral; Prevenção e combate à corrupção eleitoral.

ABSTRACT

The study analyzes how the construction of Brazilian electoral normativity is directed towards satisfying the principle of maximum equality in the dispute, despite the repeated offenses it suffers in political practice. To this end, the articulation focuses on prohibited conduct, both under the bias of legislative and judicial construction on the subject. At the outset, we listed the aspects of the Principle of Electoral Equality, a corollary of democracy, reviewing the technical literature, subsidized by doctrinaires in the area. In sequence, we face the set of legal norms governing the conduct of public agents, during the electoral period, entering then, finally, the specificities of each prohibitive command. In its practical application, in order to subsidize the research, we finally bring jurisprudential positions, in particular, of the Superior Electoral Court, in the interpretation of the devices pertinent to the central theme. Thus, we illustrate the process of configuring corruption in Brazilian elections, in order to reach interpretations of the norms for preventing and confronting it.

KEYWORDS: Prohibited conduct for public agents; Principle of Electoral Equality; Preventing and combating electoral corruption.

1 INTRODUÇÃO

A importância de debatermos a utilização de cargos e funções públicas, bem como do patrimônio público, para finalidades essencialmente particulares e eleitoreiras ocorre a partir do momento em que esse aproveitamento indevido

1 Advogada, Especialista com Pós-Graduação lato sensu, em Direito Constitucional e Governança Pública, pela PUC/MG.

2 Doutor em Direito pela PUC/MG. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Pós-Graduação lato sensu, em Direito Público Municipal, Direito Eleitoral e Direito Constitucional. Professor e Advogado. Professor do EBRADI e da Rede de Ensino Superior (REDES)

afronta diretamente o Princípio Republicano, elemento fundamental do sistema jurídico instituído pela Constituição Federal.

Nesse sentido, analisamos a construção normativa de abordagem às condutas vedadas aos agentes públicos – dispostas tanto na legislação eleitoral quanto na jurisprudência – que visam coibir ofensas à Administração Pública, aos princípios republicanos e, teleologicamente, à isonomia do certame eleitoral.

Importante ressaltarmos, antes de adentrarmos às especificações trazidas no presente trabalho, que a Lei nº 9.504/87 – Lei das Eleições³, em seu art. 73, § 1º, reputa “agente público, quem exerce, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional”.

Esse amplo conceito alcança todo sujeito que, de alguma maneira, por qualquer forma de investidura ou vínculo, exerce função nos órgãos ou entidades da Administração Pública, não abarcando apenas os agentes políticos.

Isso se justifica, exatamente, pelo principal objetivo das condutas proibitivas em tela: garantir o devido respeito e a eficácia do sistema eleitoral brasileiro, que visa uma eleição justa e livre, pautada em um processo no qual se prestigie a isonomia entre os candidatos, ainda que agentes públicos estejam envolvidos com a disputa.

A metodologia utilizada na corrente dissertação foi a analítica, de forma que cruzamos informações legislativas e jurisprudenciais, suportadas pela doutrina, com o objetivo de melhor aprofundar no tema central do estudo.

O marco teórico deste trabalho se encontra nas concepções democráticas do Princípio da Igualdade e da Lisura Eleitoral, como mecanismo de combate à corrupção político-eleitoral. Para tanto, lições de autores como GOMES (2020) e PINHEIRO (2016) que versam, dogmaticamente, sobre o rol legal de condutas proibidas na legislação e jurisprudência, a fim de alcançar os objetivos de eleições republicanas.

Como ponto de partida normativo primordial, trazemos a própria Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos direitos e garantias, em especial, os direitos políticos, que garantem também aos atores do pleito uma disputa igualitária e atesta ao eleitor respeito às suas reais vontades e aspirações.

Inicialmente, o estudo discorre sobre a relevância do Princípio da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral.

Em seguida, a abordagem é centrada nas condutas vedadas arroladas pela legislação. Em momento inaugural, analisaremos, pontualmente, aquelas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições, em cada um dos dispositivos, chamando atenção para sua configuração, bem como o sancionamento e as posições

3 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.

doutrinárias e jurisprudenciais sobre as práticas delituosas; por derradeiro, verificamos as dispostas, entre os artigos 75 e 77 da mesma lei, com o mesmo intento.

Dessa maneira, a articulação é concluída com a atestação de que modo as eleições são afetadas pela eventual prática das condutas vedadas e, por conseguinte, entendendo a importância de suas vedações, na preservação da igualdade entre os candidatos e, por conseguinte, fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

2 RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL

Cumpramos salientarmos que, os princípios jurídicos são fundamentos de uma norma jurídica. Com base nas lições de CRUZ (2006, p. 37) entendemos os debates em torno de uma “teoria dos princípios”, bem como da acadêmica distinção feita, entre as espécies normativas (princípios e regras), especialmente encabeçada por Ronald Dworkin.

Assim, já que vamos abordar a questão da importância dos princípios, na compreensão do tema central, essa distinção, entre regras e princípios (como diferentes espécies de normas jurídicas), ainda de acordo com CRUZ (2006, p. 37):

[...] afasta um conjunto amplo que a doutrina usualmente designa como ‘princípios’ e que, na verdade, são postulados jurídicos, ou seja, tanto condições de possibilidade para o conhecimento quanto condições destrancendentalizadas para o reconhecimento da validade desse conhecimento sistema jurídico.⁴

Dentro das finalidades precípuas aqui anunciadas, princípios são, por isso mesmo, pilares normativos do Direito, estejam – ou não – positivados. Por isso, uma das suas funções básicas é interpretação jurídica, com criação de normas, o que confere ao legislador caminhos à criação legislativa⁵. De acordo com REALE (2003, p. 37):

[...] princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da prática.

4 Desse modo, na mesma esteira de CRUZ (2006, p. 37), “a ‘supremacia da Constituição’, ‘a unidade’, ‘a concordância prática’, ‘a subsidiariedade’, dentre outros, devem ser compreendidos como postulados jurídicos”, que não se inserem, portanto, nos objetivos primordiais do presente artigo.

5 Os princípios, ademais, na construção da norma, possibilitam ao julgador a aplicação do direito, conferindo caminhos para construção de “respostas corretas”, aos casos postos à sua apreciação. Assim, “o Direito que respeita a integridade pretende fornecer a ‘resposta correta’ para cada caso concreto. É tal pretensão que confere ‘integridade’ ao Direito. [...] Dworkin sustenta que dois tipos de argumentos podem ser utilizados teoricamente para a aplicação do Direito: ‘os de princípio’ e ‘os de orientação política’”. Contudo, na prática, uma jurisdição só será legítima caso limite-se ao uso dos primeiros, eis que a fixação de políticas que revelam metas coletivas a serem alcançadas não são competência do Judiciário. Assim, quando Dworkin fala em “argumentos de princípio”, ele está essencialmente preservando o caráter deontológico do Direito.” (CRUZ, 2006, p. 64-65)

No âmbito universal do Direito, há princípios que são gerais e outros que dizem respeito a apenas uma única disciplina jurídica. Sob essa ética, vários são os princípios que podem ser delimitados ao Direito Eleitoral Brasileiro.

Dentre eles se encontra o Princípio da Máxima Igualdade na disputa eleitoral, um dos objetos aqui abarcados, que enuncia a necessidade de haver coincidência de oportunidades entre os candidatos na concorrência. Preconiza uma eleição justa e equilibrada, sem abusos e anomalias, objetivando-se uma real primazia dos conceitos democráticos incididos em nosso país. O referido princípio, de acordo com SALGADO (2010, p. 247) “impõe uma regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação”.

Para ZIPPELIUS (1997, p. 299), “[...] faz parte da concepção básica de democracia que todos os possíveis interesses e opiniões tenham uma oportunidade de competirem entre eles e que procurem adquirir influência sobre a acção estatal”.

A democracia “tem como elemento central a igualdade política, que deve se refletir no valor do voto, na representação e também na disputa eleitoral” (ELY. 1980, p. 122-123),

GUERRA e LOPES (2020, p. 103) aproximam a noção do Princípio de Igualdade na Disputa Eleitoral ao da “Lisura” ou, até ao “Princípio da Legitimidade das Eleições”, deixando claro que “este princípio postula a preservação da intangibilidade dos votos e da igualdade de todos os candidatos perante a lei eleitoral e na propaganda eleitoral”. Para os autores:

Esse princípio pressupõe a observância de outros princípios do Direito Eleitoral, como os da autenticidade do resultado, da legalidade do pleito, da eficácia do voto livre, da igualdade de oportunidade entre candidatos e da imparcialidade e firmeza na condução das eleições.

A ideia traduzida por ele diz respeito à noção de que as Eleições devem transcorrer da maneira mais “tranquila”, “lisa”, possível, não deixando que fatores externos ao objetivo primordial (conhecer a real vontade do eleitor no sufrágio) seja abalado por fatos, acontecimentos ou eventos imprevistos ou imprevisíveis.

No âmbito geral, a máxima igualdade na disputa eleitoral tem como objetivo primordial inibir os abusos nas campanhas, sejam eles políticos ou econômicos, em busca de garantir a legítima aspiração dos eleitores, sem influências externas e tendenciosas, utilizando-se da legislação eleitoral para coibir abusos na campanha eleitoral e prever instrumentos jurídicos capazes de apurar e sancionar, judicial e politicamente, atos que vão em contramão às normas estipuladas. Ainda, conforme SALGADO (2010, p. 257):

O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral exige a restrição à liberdade de campanha e à atuação dos meios de comunicação no pleito para evitar que haja a influência

indevida de um fator tido como irrelevante e que o acesso aos meios de comunicação (permitido pelo poder econômico ou pela relação de um partido ou candidato com seus dirigentes) leve ao desequilíbrio, atingindo o pluralismo e a liberdade de formação da opinião.

No Brasil, a preocupação com a desigualdade na disputa eleitoral evidencia-se pela criação dos institutos das inelegibilidades, incompatibilidades e disposição de condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. De acordo com SALGADO (2011, p. 119):

Busca-se pela imposição do afastamento de uma posição de vantagem, garantir o equilíbrio do pleito.

[...]

Outro ponto, extremamente sensível para as democracias de cunho liberal, é a tensão entre a liberdade de expressão e a igualdade na disputa. Se tratar de limites à liberdade de expressão é sempre complicado na atual configuração política, as restrições se impõem na campanha eleitoral em face do viés republicano que a informa (ou deve informar). Não basta a atuação do Estado em proteger a liberdade, há que se assegurar a efetiva participação de todas as vozes no debate político.

A corrupção eleitoral, em sentidos elásticos ou restritos, ataca frontalmente esse princípio fundamental do Direito Eleitoral. Como se percebe, em anos eleitorais, aumenta a sede insanável de captação desonesta de votos, mediante utilização indevida do poder político-econômico para “contaminar” a liberdade de escolha dos cidadãos, atingindo-se, diretamente, o Princípio da Autenticidade Eleitoral.⁶

Dessa forma, é em relação, primordialmente, ao princípio constitucional da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral que se fundamenta a previsão de condutas vedadas aos agentes públicos no decorrer do ano eleitoral. Dando elasticidade à sua aplicação, é possível perceber de que modo ele se faz sentir e, ao mesmo tempo, encontra suas bases no rol colacionado na legislação eleitoral e que, a partir deste ponto, passa a ser analisado.

3 AS CONDUTAS VEDADAS

Como sabemos, as eleições evidenciam-se como principal evento institucional de um Estado que adota o governo Republicano e Democrático. É, justamente, na busca da preservação desse regime e de todo o bom funcionamento da Democracia que as eleições devem ser pautadas e realizadas em estrito cumprimento de regras eleitorais, que possam assegurar que todos os participantes tenham as mesmas condições de concorrer. Afinal, a “grande missão atribuída ao Direito Eleitoral é justamente de assegurar o acesso ao poder sem

⁶ Conforme SALGADO (2011, p. 107), “relaciona-se diretamente com a exigência constitucional de eleições livres e limpas, de garantia de opções reais ao eleitor, de ampla liberdade de expressão e informação e de formação do voto livre de vícios”.

fraudes, desvios, induções ou situações traumáticas, preservando-se a livre vontade do cidadão" (GARCIA, 2017, p. 92).

A garantia da igualdade de condições, entre todos os candidatos, é extremamente fundamental para o regular andamento da Democracia. Por isso, necessária igualdade de oportunidades ou condições, que constitui um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, como sói em ocorrer no Brasil.

Essa igualdade representa um Direito Fundamental do cidadão, dos candidatos e, inclusive, dos partidos políticos. Cumpre ressaltar o disposto por SALGADO (2011, p. 119):

Vale lembrar que o Direito Eleitoral brasileiro pressupõe a má-fé dos agentes públicos e dos candidatos, como comprovam os dispositivos constitucionais e legais. A inelegibilidade por parentesco, a proibição original da reeleição, o prazo de desincompatibilização, a reserva de lei complementar tratando de inelegibilidades com o elenco dos bens jurídicos protegidos, a previsão de condutas vedadas aos agentes públicos e as inelegibilidades e as incompatibilidades infraconstitucionais relevam essa presunção.

Como é de conhecimento, as eleições constituem-se através de uma competição na qual diversas forças políticas lutam entre si, para a conquista dos referidos mandatos eleitorais. Dessa forma, na disputa, todos os candidatos, partidos e coligações devem possuir as mesmas condições de concorrer, o que somente pode ser assegurado se houver um sistema normativo que limite as condutas daqueles que, de alguma maneira, possam interferir na disputa, fazendo com que o pleito se torne desequilibrado. Compreender, combater e tratar a corrupção, em qualquer seara e, no caso específico deste estudo, no campo eleitoral, possibilita o progresso da cidadania. Afinal, de acordo com GUERRA e BARBOSA (2020, p. 94):

A corrupção é um grave problema que afeta a Administração Pública brasileira e impede o desenvolvimento nacional, alcançando setores fundamentais do Estado e da sociedade. Por isso, a Constituição de 1988 contempla uma série de valores que ganharam a força de princípios constitucionais orientadores das funções estatais e do exercício das atividades de Governo. Dentre esses, destacam-se a moralidade administrativa e a legalidade, para os propósitos da temática aqui abordada. Em que pese a previsão constitucional, vê-se, na realidade fática, um cenário de corrupção e de sentimento geral de descrédito na honestidade das instituições pátrias. Aos olhos do brasileiro mediano, a corrupção está por toda parte, atingindo a tudo e a todos.

O Direito Eleitoral busca dar ênfase a esse conjunto de normas, referente às condutas dos agentes públicos, durante o período eleitoral. Isso ocorre justamente porque os atos praticados por eles, na condução da Administração Pública circunscrita, podem repercutir, direta ou indiretamente, no certame, beneficiando ou prejudicando determinadas candidaturas.

Essas regras são estabelecidas, precipuamente, pelo Direito Eleitoral, com a finalidade de impedir o uso indevido da estrutura da Administração Pública, em favor de candidatos e partidos políticos. Isso vale – cumpre salientar – para o âmbito de qualquer ente da federação, ou seja, Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Dessa forma, esse sistema normativo visa garantir que a competição eleitoral seja uma disputa justa e em igualdade de condições para todos que a ela participem. JAIRO GOMES (2020, p. 768) pontua que:

Entre as inúmeras situações que podem denotar uso abusivo de poder político ou de autoridade, o legislador especificou algumas em virtude de suas relevâncias e reconhecida gravidade no processo eleitoral, interditando-as expressamente. São as denominadas condutas vedadas, cujo rol encontra-se nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97. Trata-se esse rol de *numerus clausus*, não se admitindo acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, tais regras não podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas.

Quanto ao microsistema legislativo, calha mencionar que as práticas proibidas, em sua grande maioria, encontram-se arroladas, entre artigos 73 a 78, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições⁷. No que tange à construção normativa judicial, os posicionamentos jurisprudenciais partem dessas regras iniciais, a fim de alcançar os objetivos almejados pelo Direito Eleitoral, supra delineados. Nesse sentido, doravante, o presente trabalho compara essas fontes, com escopo de, em suas especificidades, analisar o cenário que vem sendo construído.

3.1 As condutas vedadas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)

Ab initio, o artigo 73 da Lei das Eleições determina que são proibidas, aos agentes públicos, servidores ou não, as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Cada uma delas será abordada, separada e pontualmente, na mesma sequência disposta no corpo da articulação legal dos incisos, para uma melhor análise de suas características, bem como os períodos do ano eleitoral em que devem incidir.

3.1.1 Cessão e utilização de bens públicos

O artigo 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97, veda os atos de “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária”.

7 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.

Nessa proibição, incluem-se os bens de qualquer das esferas de governo, independentemente de se tratar de eleições federais, estaduais ou municipais. Ao enumerar os bens aos quais se refere a vedação, a lei se manifesta de forma expressa à administração direta e indireta, alcançando, portanto, os bens das Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais. Para que se tenha ideia, COSTA e GUERRA (2014, p. 114) advertem que:

O Prefeito, como pessoa pública, chefe do Poder Executivo Municipal, detentor de inúmeras atribuições, deve zelar pelos bens públicos, não podendo usufruir destes como se seus fossem. Pelos seus atos o Prefeito pode ser responsabilizado penal, político-administrativo ou civilmente, dependendo da natureza do ilícito.

Outros dispositivos da mesma Lei Eleitoral (Art. 24, *caput* e inciso II; e art. 37), igual modo, traduzem essa preocupação com a ilícita utilização de bens públicos, contra o atendimento das necessidades a que se destinam legitimamente. Ao comentar o tema, GARCIA (2017, p. 69) revela que:

[...] não há diferença substancial entre os dois dispositivos, haja vista que o art. 24, *caput*, também contempla além da percepção de doação em dinheiro, a doação estimável em dinheiro, perfeitamente amoldável ao caso, pois os bens móveis e imóveis da administração pública detém (*sic!*) o valor estimável economicamente.

Como regra, o inciso analisado não abrange os bens públicos de uso comum do povo, que segundo JUSTEN FILHO (2005, p. 704), são aqueles “bens de utilização concorrente de toda a comunidade”, como ruas, praças e avenidas. GARCIA (2017, p. 70), por seu turno, discorda desse posicionamento, ao colacionar o art. 37 da Lei das Eleições, como uma das expressões do legislador, ao lado do art. 73, I, como forma de vedação de uso de bem público.

Os parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73 da Lei das Eleições definem que a proibição ora em análise possui como consequência de sua prática a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma, sem prejuízos de outras sanções de caráter constitucional.

Entretanto, cumpre ressaltar que, a presente conduta possui suas exceções, dispostas no parágrafo 2º, do art. 73, da LE, que determina que a vedação ora analisada não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República; nem ao uso, em campanha, pelos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

Vale lembrar, até mesmo, que a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que o rol trazido pela lei é exemplificativo, sendo clássico o exemplo de que é

lícito que haja gravação de propaganda eleitoral no interior de residências oficiais.⁸

Enfim, quanto à qualificação da prática da vedação, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que “a efetiva utilização de bens públicos para a promoção de candidatura política já configura conduta vedada prevista no inciso I do art. 73 da Lei das Eleições” (BRASIL, 2016-1). Ou seja, a consumação da presente conduta se caracteriza mesmo que o seu exercício ocorra de forma dissociada da sua finalidade específica de desequilibrar a disputa eleitoral.

3.1.2 Uso abusivo de materiais e serviços públicos

De acordo com o art. 73, inciso II, da Lei nº 9.504/97, é vedado “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”.

A conduta em estudo se encontra proibida pela legislação eleitoral em qualquer época, sobretudo, em ano eleitoral, tendo suas penalidades novamente expostas pelos parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73, da Lei das Eleições, que determinam que a proibição ora em análise possui, como consequência, a suspensão imediata das respectivas condutas, aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma.

É importante atentarmos para o fato de que a redação do presente inciso se assemelha a uma “autorização da utilização”, de materiais ou serviços públicos, quando essa não exceda as prerrogativas conferidas em regulamento das autoridades públicas. Entretanto, lembremos que inexiste qualquer hipótese permissiva de utilização de bens e serviços públicos com finalidades particulares, tendo em vista que essas se encontrariam em dissonância aos princípios basilares da Administração Pública, como a igualdade e a moralidade.

O objetivo enfático do dispositivo é buscar a utilização dos bens e serviços públicos em prol do bem comum e do interesse público, e não em interesses particulares de determinados grupos políticos.

Entretanto, necessário evidenciar a lição de GOMES (2020, p.778):

A proibição refere-se apenas a utilização que exceder as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram. Institui-se assim, uma quota de material ou serviços custeados pelos cofres públicos, cuja utilização em campanha é lícita.

8 “Audiência concedida pelo candidato à reeleição. Art. 73, § 2º, da Lei nº 9.504/97. 1. A audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial não configura ato público para os efeitos do art. 73 da Lei nº 9.504/97, não relevando que seja amplamente noticiada, o que acontece em virtude da própria natureza do cargo que exerce. [...]” (BRASIL. 2007)

Portanto, o dispositivo busca, apenas, impedir que a utilização dos materiais e serviços públicos, diariamente utilizados para auxiliar a Administração Pública, em suas funções e afazeres, tome uma nova finalidade ilícita: beneficiar ou prejudicar candidaturas eleitorais.

3.1.3 Cessão de servidores e empregados ou uso de seus serviços

Não se admite, ainda, de acordo com o art. 73, inciso III, da Lei das Eleições, “ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual, ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado”.

O dispositivo supramencionado, ao proibir a cessão de servidor ou empregado público, para a atuação em campanhas eleitorais, faz menção, apenas, aos servidores vinculados ao Poder Executivo. O Tribunal Superior Eleitoral entende que, por se tratar de norma restritiva de direitos, deve ser interpretada de forma estrita, não se estendendo, portanto, aos servidores dos demais poderes:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. SERVIDOR PÚBLICO. PODER LEGISLATIVO. CESSÃO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÃO DE DIREITOS. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. A vedação contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97 é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda, portanto, interpretação estrita.

2. Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 4.2.2016).

3. Agravo regimental desprovido. (BRASIL, 2016, p. 31)

O impedimento da atuação dos servidores e empregados públicos em campanha eleitoral se limita ao seu horário de expediente. Logo, entende o TSE ser possível a atuação de servidor público em campanhas eleitorais realizadas fora de seu horário de trabalho, desde que essa ocorra de forma espontânea, ou estando esse em gozo de licenças.

Observação importante é que a lei não traz expressamente a hipótese de férias. Essas, igualmente, legitimam, à luz da jurisprudência pacificada que os “servidores que estariam em gozo de licença prêmio e férias estão autorizados a trabalhar em campanha eleitoral de candidato”, desde a Consulta nº 1096, respondida afirmativamente pelo TSE, com Relatoria do Ministro Luiz Carlos

Madeira, em 01 de julho de 2004, no sentido de a “possibilidade de servidores públicos municipais em férias remuneradas trabalharem em comitês eleitorais”.

Ele se entende como lícito, sendo a atuação do servidor realizada, nos dias em que não houver expediente na repartição pública.

A exceção à proibição ora analisada é a utilização dos servidores públicos para a prestação de serviços de segurança aos Chefes do Poder Executivo da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, a aqueles que forem candidatos à reeleição de seus cargos⁹.

3.1.4 Uso de bens e serviços de caráter social

Inclui-se no rol de vedações, “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”, conforme dispõe o art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/97.

A conduta em estudo possui como sanções, semelhantemente a todas as demais condutas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições, a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma.

A vedação narrada no inciso IV, do artigo supramencionado, se refere, de acordo com AMARAL e CUNHA (2002, p. 288), a “bens e serviços de gêneros alimentícios, merenda escolar, distribuição de roupas e agasalhos, medicamentos, assistência médica, etc.”

Dessa forma, é necessário que os órgãos fiscalizadores se atentem a possibilidade de desvio de finalidade de Programas Governamentais e a criação de Ações Positivas utilizadas para fins promocionais de candidatos e campanhas. Importa lembrar que o que se busca vedar aqui é o “uso eleitoreiro”, explorando a miséria humana, para benefício pessoal de alguém que pleiteia cargo público-eletivo. Conforme lição de MAGALHÃES (2004):

O povo sabe o que quer, e aos poucos está aprendendo a diferenciar o discurso da prática política. Todos os discursos podem ser iguais, mas poucos tem um projeto e uma prática de libertação política e de libertação da miséria. O povo simples pode não saber ainda a diferença teórica entre neoliberalismo e socialismo, mas sabe a diferença entre ser escravo e ser dono da sua própria vida.

⁹ Cf. a respeito, provindos do TSE: “O uso de serviço de servidores públicos na campanha eleitoral não se confunde com a prestação de segurança à autoridade que se candidata à reeleição.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agr.Inst. nº 4.246. Acórdão de 24 maio 2005. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira). Na mesma esteira: “Não caracteriza abuso de poder ou infringência ao art. 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504, de 1997, o uso de transporte oficial e a preparação de viagem do Presidente da República, candidato a reeleição, por servidores públicos não licenciados, quando essa atividade é inerente as funções oficiais que exercem e eles não participam de outras, de natureza eleitoral”. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Representação nº 56. Publicado em Sessão 12 ago. 1998. Rel. Min. Fernando Neves.)

O parágrafo décimo do art. 73, da Lei das Eleições, abrange as hipóteses de exceções à vedação disposta em seu inciso IV, determinando que, no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Ora, no período de campanha eleitoral, não se exige o encerramento de ações e programas de governo. O que ocorre, na verdade, é o impedimento de que novos serviços de caráter social sejam criados única e exclusivamente com o objetivo de angariar votos para a disputa eleitoral. Portanto, ações e programas governamentais que já estiverem sendo cumpridos anteriormente ao ano eleitoral, bem como tenham seus gastos observados na Lei Orçamentária Anual, poderão continuar em seguimento normalmente, não tendo a legislação eleitoral qualquer empenho a ir em antemão aos interesses e necessidades públicas. No mesmo sentido, GARCIA (2017, p. 76) diz que a “finalidade precípua é tão somente tornar ilegítima a ação de pessoas e conglomerados políticos de se aproveitarem da imagem e recursos do poder público para promoção pessoal”.

De acordo com o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, enfim, para a concretização da prática de conduta vedada, é imprescindível que se verifique a ocorrência, ou não, de efetiva doação no período de vedação. Ademais, a Corte tem firme entendimento de que “mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem condão de legitimar sua criação”¹⁰, pelo que se denota a exigência de cumulação, com a previsão em lei específica para o programa social executado.

3.1.5 Movimentação temerária no quadro de servidores

Aponta-se como conduta vedada o disposto no art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97:

[...] nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgrReg. em AgrInst. nº 116967. Rel. Min. Nancy Andrighi. DJE 17 ago. 2011.

- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Diferente das condutas anteriormente analisadas, a presente proibição se aplica, apenas, a partir dos três meses que antecedem ao pleito eleitoral e se estende até a data da posse dos eleitos.¹¹

A intenção desse dispositivo é proteger e evitar que os servidores públicos sejam utilizados como “massa de manobra” política-eleitoral ou que possam ser assediados por uma determinada campanha, desvirtuando a liberdade do eleitor.

É aplicado de forma limitada, apenas, na circunscrição do pleito eleitoral, que, de acordo com o art. 86, do Código Eleitoral: nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.

A redação da norma se refere à demissão sem justa causa e, por isso mesmo, leva a entender que não se aplica a outras hipóteses legais de demissão dos servidores públicos, tais como aquela decorrente de processo administrativo disciplinar ou judicial, e ainda dos considerados inaptos no estágio probatório. RODRIGUES e JORGE (2014, p. 416) esclarecem sobre as vedações que “a razão é simples. Tais atos seriam certamente utilizados para angariar vantagens eleitorais em favor daquele que tem o poder de realizá-los”.

Assim, quanto às vedações constantes das alíneas abarcadas no inciso V, do art. 73, da Lei das Eleições, pode-se dizer que essas não procuram entravar ou prejudicar o exercício das atribuições decorrentes da função de gestor público; porém, as exceções previstas não são absolutas e permanecem submetidas aos princípios da Administração Pública, dispostos no artigo 37, da Constituição Federal Brasileira.

3.1.6 Transferência voluntária de recursos públicos, publicidade institucional e os pronunciamentos em rádio e TV fora do horário eleitoral

Também encontra como prazo inicial de proibição os três meses que antecedem o pleito, as seguintes práticas¹²:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço

¹¹ O rechaço legal impõe, como penalidades a suspensão imediata dos atos, aplicação de multa, além de possível cassação do registro do candidato – agente público ou não – ou diploma do eleito beneficiado.

¹² Artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

Os parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73, da Lei das Eleições, definem que a proibição ora em análise possui como consequência de sua prática a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma, sem prejuízos de outras sanções de caráter constitucional.

Inicialmente, cumpre tratarmos da alínea 'a' e esclarecermos que sua vedação diz respeito, somente, às transferências voluntárias de recursos, não se referindo aos repasses compulsórios aos Estados e Municípios previstos na Constituição Federal, através de normas impositivas.

Essas transferências voluntárias, de acordo com o artigo 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal, são conceituadas como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

É possível percebermos, portanto, que o dispositivo busca evitar que a transferência de recursos afete, ainda que de forma indireta, a igualdade de condições entre os candidatos.

Quanto à alínea 'b' do presente dispositivo, importante ressaltarmos que não se alinha a produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

Ainda, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, em entendimento proferido sob o AgR-REspe n. 142184, de outubro de 2015, “a proibição desta alínea possui natureza objetiva e configura-se independentemente do momento em que autorizada a publicidade, bastando a sua manutenção no período vedado”¹³.

Dessa forma, a configuração da prática da conduta proibida independe de culpa ou dolo daquele que autoriza a vinculação da propaganda, bastando que ocorra a conduta que está prevista na legislação, se dará por consumada a

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe n. 142184. DJE - Diário de Justiça Eletrônico, de 09 out. 2015.

sua prática, estando sujeitos os infratores a todas as penalidades, elencadas na Lei das Eleições.

Outro importante ponto a se destacar é a publicidade virtual, tema de grande abrangência na atualidade. De acordo com o TSE, a configuração da conduta vedada ora estudada pode ocorrer através de publicação na internet, desde que represente publicidade institucional, ou seja, àquelas publicidades que visam a disseminação de ideologias e influenciam diretamente a opinião pública quanto à diferentes aspectos políticos.

O motivo pelo qual não se admite que esse tipo de publicidade seja realizada está diretamente relacionado ao fato de que a mesma será custeada, através de dinheiro público, para beneficiar particular, em total desacordo com a busca da Administração Pública de assegurar os interesses públicos, e não aspirações pessoais.

A finalidade das publicidades institucionais, portanto, deve ser sempre de informar a população acerca de ações do Estado, apresentar orientações sociais, com caráter educativo e informativo, e não realizar uma tentativa infundada de influenciar a mente de quem as assiste para que esses adotem suas ideologias e busquem representantes que convalidam com essas mesmas diretrizes apresentadas pelas instituições divulgadas.

A alínea 'c' deste dispositivo, por sua vez, prevê que, durante os três meses antecedentes do pleito eleitoral, ficam proibidos pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito.

Dessa forma, evita-se que agentes públicos, cujos cargos estejam em disputa naquele ano eleitoral, façam qualquer tipo de propaganda fora no momento adequado e disponibilizado a todos os candidatos que participarão do pleito eleitoral.

A Lei das Eleições abarca uma exceção, que diz respeito às matérias urgentes, relevantes e de características das funções de governo, entregando à Justiça Eleitoral defini-la, ou seja, somente a Justiça Eleitoral terá competência para afirmar se conduta praticada trata de exceção à proibição ora em análise ou não.

O Tribunal Superior Eleitoral optou por atenuar essa vedação, ao julgar o RESPE nº 1527171, deixando de aplicar a sanção correlata a esse dispositivo em caso de propaganda transmitida por uma única emissora, não estando dessa forma configurada a cadeia de rádio e televisão, ou seja, em seu entendimento, é necessário que haja uma grande abrangência da referida propaganda eleitoral para que essa tenha real possibilidade de interferir no resultado do pleito. Nos termos do *decisum*:

[...] 2. Consoante o art. 73, II e VI, c, da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos usar materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas que excedam as prerrogativas contidas nos respectivos regimentos e, ainda, fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário

eleitoral gratuito e sem que reconhecida pela Justiça Eleitoral a excepcionalidade da situação.

3. No caso dos autos, os discursos foram transmitidos por uma única emissora, não havendo falar em cadeia de rádio e televisão, além de inexistir prova de que a TV Cidade prestava serviços ou era remunerada pela Câmara Municipal de Tupã à época dos fatos para veicular as sessões legislativas, circunstância que não pode ser presumida. [...]

Ressaltando, afinal, essa situação excepcional criada pela legislação, referente ao agente com expressa autorização para realizar esse pronunciamento, para que ela seja legítima, é imprescindível a necessidade de estar presente o comprovado interesse público na referida manifestação.

3.1.7 Ampliação de gasto com publicidade de entidades públicas

O inciso VII, do artigo 73, da Lei nº 9.504/97 estabelece que é vedado “empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito”.¹⁴

A conduta vedada no decorrer de todo o primeiro semestre, correspondente aos meses de janeiro a junho, do ano em que se realizará o pleito eleitoral não tem como objetivo proibir todo e qualquer gasto público; mas regulá-lo e limitá-lo, não podendo esse se exceder de forma a servir como meio de propagação de candidaturas.

De acordo com JAIRO GOMES (2020, p. 797):

Visa-se refrear gastos excessivos ou desproporcionais com a realização de publicidade por órgãos públicos em ano eleitoral, procurando mantê-los dentro da média dos respectivos semestres anteriores.

Ainda conforme JAIRO GOMES (2020, p. 797):

[...] havendo excesso abusivo de despesas com publicidade institucional, exsurge a responsabilidade do agente político. Essa responsabilidade independe de que ele seja o ordenador da respectiva despesa ou o subscritor do contrato de publicidade. O benefício decorrente da irregularidade em apreço é presumido de forma absoluta.

Recentemente, o dispositivo foi alterado, para modificar a fórmula de apuração da média de gastos, especialmente, em virtude dos anos de Pandemia da Covid-19. Segundo entendimento do STF, na ADI 7178-DF, essa alteração não implicaria, “necessariamente, em aumento desproporcional de recursos com

¹⁴ Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições, com a Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022.

publicidade institucional”¹⁵. A Suprema Corte ainda entendeu “bastante plausíveis as justificativas que embasaram a alteração legislativa, quais sejam”:

- a) a atualização da norma para o contexto atual repleto de consequências deixadas por dois anos de combate à pandemia da Covid-19;
- b) a concentração dos gastos pelos estados e municípios no primeiro semestre de cada ano, distorcendo a média de gastos; e
- c) o direcionamento das verbas de publicidade institucional nos últimos anos para o combate à pandemia, especialmente em campanhas educativas e de vacinação, o que reduziu e prejudicou a publicidade direcionada a outros temas de utilidade pública, igualmente relevantes para a sociedade.

Referidas alterações no texto do inciso acabaram sofrendo questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal, na já mencionada ADI 7178-DF, sobre sua constitucionalidade, em torno de eventual violação dos princípios da anualidade eleitoral e da segurança jurídica (art. 16 da CF), da isonomia entre os candidatos pela falta de “paridade de armas” e, enfim, da moralidade administrativa. A ação foi julgada parcialmente procedente, para dar interpretação conforme, a fim de que a regra não fosse aplicada ao pleito de 2022.

Assim, reafirma-se que as condutas vedadas são tipificadas como ilícitos eleitorais, espécies do gênero abuso do poder político ou de autoridade, sendo aptas, em tese, a interferir no processo eleitoral, para fins da garantia inculpada no art. 16 da Carta Política, pelo que a vigilância, em torno da atuação da Administração Pública, não pode ser fraquejada.

3.1.8 Revisão geral de remuneração de servidores públicos

Fica desautorizado “fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7, desta Lei e até a posse dos eleitos”.¹⁶

Em relação ao período específico dessa vedação, a previsão ocorre a partir de 180 dias antes da eleição até a data referente à posse dos eleitos.

Restou definido, no julgamento do REspe nº 26.054, que “a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais, pode sim caracterizar abuso de poder político, desde que evidenciada a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores” (BRASIL, 2006).

A finalidade dessa vedação, portanto, é coibir o uso do aumento da remuneração dos servidores públicos como forma de desequilibrar a igualdade

15 BRASIL. STF. ADI 7178-DF. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 17 dez. 2022.

16 Artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

necessária para a realização do pleito eleitoral. No entanto, é relevante diferenciar que, de acordo com a lei, o que está proibido é a concessão de aumento real das remunerações, dessa forma, a proibição aqui debatida não se confunde com a simples reestruturação de carreiras públicas.

É claro que para não incidir essa vedação legal é necessário que essa reestruturação não seja acompanhada de aumento remuneratório das categorias. Vale dizer que, conforme GOMES (2016, p. 807):

É irrelevante o motivo alegado para a concessão do aumento, tampouco é importante a intenção de corrigir injustiças, distorções remuneratórias verificadas em anos anteriores ao da eleição, ou mesmo a necessidade de valorização profissional de determinadas carreiras.

GUERRA (2020, p. 461) alerta que “a revisão geral pode ser feita. Mas ela não pode ultrapassar o percentual de inflação (não exceder o poder aquisitivo), dentro dos 180 dias antes do pleito (prazo do artigo 7º, da LE), até a posse dos eleitos”. E continua a lição, destacando que:

[...] após o prazo, só é possível revisão geral da remuneração se asseguradas concomitantemente as seguintes condições:

- A) aplicação de índices oficiais de reajustes;
- B) a fim de garantir a mera recomposição do valor da remuneração;
- C) em face da perda inflacionária medida no período entre 1º de janeiro e a data da concessão do reajuste.

Por derradeiro, percebe-se que a lei autoriza a revisão de remuneração de determinada categoria, pois a vedação é a revisão geral dos servidores públicos, não havendo impedimentos para uma ou outra específica.

3.2 As condutas vedadas dispostas nos artigos 75 e 77 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)

Os artigos 75 e 77 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) determinam outras condutas proibitivas não arroladas na sequência do artigo 73. Elas serão abordadas, separadamente, para uma melhor análise de suas características, ocorrência, bem como os períodos do ano eleitoral em que incidem.

3.2.1 Contratação de shows artísticos (art. 75 da Lei nº 9.504/97)

É vedada a contratação de shows artísticos, pagos com recursos públicos, nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações.¹⁷

GUERRA (2020, p. 463) justifica a previsão dizendo que “não é raro, nem novo, o hábito de alguns gestores que, a despeito da situação da população em geral, busca mascará-la com alguma forma de divertimento”, lembrando que

¹⁷ Artigo 75 da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

pode acontecer de um gestor tentar “encantar” e atrair adeptos usando do dinheiro público, com promoção de shows, durante inaugurações de obras. Diz o autor:

Na História, é lugar comum lembrar a “Política do Pão e circo”. Ela era adotada – para mencionar apenas os tempos mais antigos – como o mecanismo adotado por lideranças romanas com a população em geral, para mantê-la fiel à ordem estabelecida e conquistar o seu apoio.

A expressão “panem et circenses” tem origem na Sátira X, do humorista e poeta romano Juvenal. Ele criticava a falta de informação do povo romano, que não tinha qualquer interesse em assuntos políticos, mas que se preocupava com o alimento e a diversão.

[...]

Assim, não se negando que possa ser tediosa a inauguração de uma obra pública, regada, apenas, a aplausos e discursos longos, percebeu o legislador que shows seriam um atrativo desequilibrante.

O parágrafo único deste dispositivo prevê que nos casos de descumprimento do disposto, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Portanto, a conduta vedada expressa é a de contratação de shows artísticos para inaugurações que venham a ser custeados com recursos públicos de qualquer esfera de governo. Isso ocorre porque, naturalmente, essa prática possui o condão de atrair a presença de eleitores, podendo influenciar diretamente a igualdade no curso do processo eleitoral.

A apresentação artística, presume o legislador, possui aptidão para quebrar a isonomia entre os candidatos que disputam por mandatos eleitorais, gerando benefício para aquele que, em tese, irá corporificar essa contratação, o que estará presente na apresentação e se valerá do capital que será trazido junto com a personalidade em ascendência. Segundo MACHADO (2016, p. 257), “a finalidade da norma é evitar que o detentor de poder político se utilize do poder de conquista do artista para angariar votos, e que ainda o faça à custa da economia pública, para o proveito próprio ou de apadrinhado e em detrimento do interesse público”.

Importante destacar que, para alguns Tribunais Regionais Eleitorais a vedação, nesse caso, não está restrita à utilização de recursos públicos, para a contratação que seja única e exclusivamente da esfera administrativa cujos cargos estejam em disputa na eleição.

3.2.2 Comparecimento de candidato a inaugurações de obras públicas (art. 77 da Lei nº 9.504/97)

Proíbe-se, a qualquer candidato comparecer, nos três meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.¹⁸

A presente vedação possui grande repercussão na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que era uma conduta praticada recorrentemente pelos candidatos.

Analizando a legislação, concluímos que ela veda o simples comparecimento de candidatos a cargos eletivos a inaugurações de obras públicas no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral, ou seja, a vedação da conduta se dá a partir do mês de julho.

A razão de ser dessa determinada vedação é simplesmente impedir que determinado candidato se valha de todo o capital político que acompanha a realização de uma obra pública para angariar votos, bem como para interferir no balanceamento justo da disputa. ROLLO (2010, p. 254 e 255) leciona:

A norma em questão tem conteúdo de regra moralizadora das eleições, tendo sido editada com a finalidade precípua de tolher o uso indevido da máquina pública. E para que atinja tal escopo, são tidos por incluídos no âmbito da proibição legal, não somente aqueles que buscam a reeleição ou somente os candidatos vinculados de alguma forma aos que estão no exercício da Administração Pública, realizadora da obra inaugurada, mas todos aqueles que participem da inauguração, busquem haurir algum benefício político no período vedado pela norma.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral já se debruçou sobre situações em que “embora reconhecendo o comparecimento do candidato, [...] a sua presença no evento se deu sem qualquer destaque que pudesse comprometer minimamente o equilíbrio do pleito, motivo pelo qual deixou de aplicar a sanção de cassação”¹⁹. A Corte, em estrita obediência aos princípios da proporcionalidade e da adequação, entende, assim, que esse mero comparecimento de candidato em inauguração de obra pública, como qualquer outra pessoa do povo, como qualquer outro cidadão, sem nenhum destaque, e sem fazer o uso de discursos, não configurará o ilícito disposto no presente artigo²⁰.

ROLLEMBERG e PEDREIRA (2018, p. 332), ao lembrarem que o texto do art. 77 fora modificado²¹ em 2009, reforçam o entendimento:

O texto antigo da norma vedava que qualquer candidato ao cargo do Poder Executivo participasse de inaugurações de obras

18 Artigo 77 da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições. O parágrafo único da norma ora em análise dispõe que a inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 49730. Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto. DJE 03 out. 2017.

20 “A jurisprudência do TSE admite a aplicação do princípio da proporcionalidade na representação por conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97, para afastar a sanção de cassação do diploma, quando a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorre de forma discreta e sem a sua participação ativa na solenidade, de modo a não acarretar a quebra de chances entre os players” (BRASIL. TSE. AgR-REspe nº 1260-25/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.9.2016; RO nº 1984-03/ES, Rel. Mm. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016; AgR-REspe nº 473-71/PB, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 27.10.2014).

21 A redação anterior era: “Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.” Com a Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009, passou a ser: “Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”

públicas, ou seja que discursasse, recebesse os convidados ou descerrar placa de inauguração, por exemplo.

Assim, cabe ressaltar que o entendimento do TSE é no sentido de que esse comparecimento do candidato à inauguração de obra pública no período vedado deve ostentar o caráter de destaque, com a obtenção de vantagem. Com efeito, a mera presença do candidato, sem qualquer destaque, sem proferir discurso, sem ser mencionado, não configura, em tese, a conduta vedada do artigo 77.

Dessa forma, o TSE acaba por atenuar a rigidez desse dispositivo da Lei das Eleições, buscando a adoção de uma conduta vedada proporcional. Isso ocorre porque o que é determinante na prática dessa conduta é que o candidato não se utilize de obra pública, custeada com o erário, para fazer sua campanha política e angariar votos para sua candidatura, gerando a quebra da isonomia do processo eleitoral político.

4 CONCLUSÃO: AFETAÇÃO DA PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS NAS ELEIÇÕES

O presente artigo foi dividido em três etapas fundamentais para o apropriado desenvolvimento do tema.

Em sua etapa inicial, o estudo discorreu sobre a relevância do Princípio da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral, elencando a igualdade de condições como elemento fundamental em uma disputa republicana.

No que tange ao pleito eleitoral, em que representantes do povo serão escolhidos, para ocupação de mandatos público-eletivos, não se pode deixar de especializar o corolário fundamental, para salvaguardá-lo, no Direito Eleitoral: o Princípio da máxima igualdade eleitoral (ou, até, Princípio da Lisura Eleitoral).

Feitas as considerações no presente estudo, em sua etapa seguinte, observamos a preocupação do legislador, em matéria eleitoral, de enumerar condutas tidas por ilícitas, aos agentes públicos em campanha.

É possível denotarmos que a configuração de uma conduta vedada se dá pela mera prática do ato, muitas vezes, sendo dispensada a análise de qualquer elemento subjetivo da conduta praticada, como por exemplo o dolo do agente. Isso ocorre porque o Direito Eleitoral fixa uma presunção de que a mera prática desses atos já pressupõe a interferência, direta ou indireta, na disputa eleitoral ou, por conseguinte, na própria igualdade mister à seleção desses certames públicos.

Pudemos analisar então, pontualmente, cada uma das condutas vedadas, permitindo delas extrair seus conceitos fundamentais e interrelacioná-los ao princípio da máxima igualdade eleitoral. Inicialmente, as atitudes enumeradas no artigo 73, da Lei Eleitoral, perpassando, em seguida, às demais, dispersas pelo texto.

Ora, um candidato não se pode utilizar de cargo ou patrimônio públicos, com a finalidade de interferir, da maneira que for, na vontade particular do eleitor.

O feito pode, ademais, ser caracterizado como desvio ou abuso de poder de autoridade, tendo em vista a utilização de forma irregular de seu poder político e/ou econômico.

Assim, observadas as características e especificações de cada vedação eleitoral, desafiemos o leitor a mentalizar os métodos de captação de votos que estamos acostumados a observar como prática eleitoral costumeira no Brasil.

A divisão da estrutura do trabalho foi fundamental para chegarmos à conclusão de que se mostram evidentes os inúmeros meios abusivos de angariação de votos observados em toda a extensão do nosso país.

Dessa forma, aparenta ser lógico que a legislação eleitoral, ao elencar as condutas vedadas em anos eleitorais, apenas busca proteger a lisura eleitoral. Visam-se pleitos hígidos, processos eleitorais onde a isonomia eleitoral, entre os atores do certame – agentes públicos; ou não – seja devidamente alcançada. Contudo, para que isso ocorra, mostra-se extremamente necessário o empenho no cumprimento e construção interpretativa adequada das vedações elencadas no texto do microssistema legislativo eleitoral.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

APUD SABINO, Jamilson Lisboa. **Condutas vedadas aos agentes públicos no ano de eleições: comparecimento em inauguração de obras públicas**. Disponível em > http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17462&revista_caderno=4; Acesso em 7 mar. 2023.

BATINI, Silvana. **Direito Eleitoral**. FGV DIREITO RIO. 2015. Disponível em <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf>; Acesso em 14 mar. 2023.

BRASIL. **Código eleitoral brasileiro**: Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: Supervisão editorial Jair Lot Vieira. 13. ed., rev., ampl. e atual. Bauru: Edipro, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal. In: Vade Mecum. 10º ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.182 – DF**. Rel. Dias Toffoli. Acórdão de 17 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgInst. nº 49730**. Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto. DJE 03 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe n. 142184**. DJE - Diário de Justiça Eletrônico, de 09 out. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe nº 1260-25/SE**, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.9.2016;

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe nº 473-71/PB**, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 27.10.2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-RO nº 137994**. Acórdão de 28 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agr.Inst. nº 4.246**. Acórdão de 24 maio 2005. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgRp nº 1252**. Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito. Acórdão de 27 set. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 1096**. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira. Acórdão de 1 jul. 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 56**. Publicado em Sessão 12 ago. 1998. Rel. Min. Fernando Neves

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1527171/SP**. Rel. Min. João Otávio De Noronha. DJE 02 out. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 119653**. Acórdão, Relatora Min. Luciana Lóssio. DJE - Diário de justiça eletrônico, de 12 set. 2016. p. 31.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 26.054**. Ac. de 8.8.2006. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO nº 1984-03/ES**, Rel. Mm. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016;

COSTA, Júlia Reghin Gomes da; GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Cassação de Mandato de Prefeito e o Devido Processo Legal: Considerações Preliminares sobre a Defesa dos Agentes Políticos**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. N. 22. Disponível em <<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/D22-09.pdf>>; Acesso em 25 fev. 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Regras e princípios: por uma distinção normoteórica**. In Revista da Faculdade De Direito Universidade Federal do Paraná. Curitiba. v. 45. n. 0. 2006. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/direito/issue/view/623>>. Acesso em 14 abr 2023.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

GARCIA, Miguel Angelo Aranega. **A administração pública no período eleitoral e as condutas vedadas de seus agentes**. In MILANEZ, Carlos José Cogo; PIEROBON, Flávio; et al. Fundamentos do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. pp. 61-93.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. Atlas: 2020.

GUERRA, Arthur Magno e Silva; FARIA, Layne Barbosa de. **A Ação Popular como Instrumento de Combate à Corrupção no Estado Democrático de Direito**. In Revista Justiça Eleitoral em Debate. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Eleitoral. v. 9. n. 2. 2020. pp. 94-107. Disponível em < http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_154270.pdf>. Acesso em 25 mar 2023.

GUERRA, Arthur Magno e Silva; LOPES, Julia Helena Duque Estrada. **A infecção das Eleições 2020 pela Covid-19: efeitos da pandemia sobre o Princípio da lisura eleitoral**. In CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. A pandemia e seus reflexos jurídicos. Belo Horizonte: ARRAES, 2020. pp. 101-118.

GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: JusPodivm, 2020 (no prelo).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas. 2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A construção de uma democracia dialógica no Brasil a experiência do orçamento participativo**. In Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. n. 06. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 2004. Disponível em <

<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/PDF-D6-13.pdf>; Acesso em 29 mar 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral: Aspectos teóricos e práticos**. Ed. Chiado, 2016.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROLLEMBERG, Gabriela; PEDREIRA, Rodrigo. Aspectos polêmicos e atuais das condutas vedadas. In GUERRA, Arthur Magno e Silva Guerra *et al.* **Direito Eleitoral: 30 anos de Democracia**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. pp. 291-335

ROLLO, Alberto. **Os limites impostos pela legislação eleitoral à propaganda institucional e a atuação dos tribunais de contas**. São Paulo: Síntese, 2011.

ROLLO, Alberto. **Eleições no Direito Brasileiro**. Editora Atlas. 2010.

SALGADO, Eneida Desiree, **Os Princípios Constitucionais Eleitorais como Critérios de Fundamentação e Aplicação das Regras Eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral, estudos eleitorais. Vol. 6, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral**. Universidade Federal do Paraná – Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado. Curitiba, 2010.

STRAPAZZON, Carlos Luiz e INOMATA, Adriana. **Restrições, Privações e Violações de Direitos Constitucionais Fundamentais**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. N. 32 (Maio – Agosto, 2017) Disponível em > <http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/N.32-06.pdf>; Acesso em 14 mar 2023.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

A EMENDA CONSTITUCIONAL DA RELEVÂNCIA E SUA INCIDÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL

THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT OF THE RELEVANCE AND ITS IMPACT ON THE SPECIAL ELECTORAL RESOURCE

Silvio Cesar Teixeira¹

Artigo recebido em 30/4/2023 e aprovado em 21/6/2023.

RESUMO

Depois de alguns anos de expectativa, finalmente foi promulgada a Emenda Constitucional que criou mais um requisito de admissibilidade do recurso especial: a relevância da questão de direito federal infraconstitucional. Ainda pendente de regulamentação, o novo filtro recursal demanda uma atenção toda especial da comunidade jurídica, pois seus impactos no dia a dia serão muito profundos, e há vários pontos a se discutir, muitas lacunas a colmatar. E um desses pontos diz respeito à aplicação, ou não, do requisito da relevância ao recurso especial eleitoral. Trata-se de questão ainda não enfrentada na seara acadêmica, e neste breve trabalho nos propusemos a apontar fundamentos que possam auxiliar na solução dessa controvérsia, sem nos furtar, é claro, à exposição de nossa conclusão a respeito do tema.

Palavras-chave: emenda constitucional, recurso especial, relevância, superior tribunal de justiça, tribunal superior eleitoral.

ABSTRACT

After some years, the Constitutional Amendment was finally enacted and created one additional requirement related to the relevance of infraconstitutional federal law issues for Special Appeals admission. It is still pending of regulation; however, the new appeal filter demands great attention from law professionals due its considerable impacts on daily activities and open points for discussion. One of those potential impacts is related to the relevance of infraconstitutional federal law issues for Special Appeals admission at Electoral Court level. As this is a new question not addressed by the academic field, the proposal of this work is to point out the foundation and law aspects that could support law operators to solve the controversy under this matter and present a conclusion about this topic.

Keywords: Constitutional Amendment, Special Appeal, relevance, superior court of justice, superior electoral justice

Sumário

1. Introdução. 2. Histórico legislativo e críticas à Emenda Constitucional. 3. Hipóteses de “presunção” constitucional da relevância. 4. Competência para análise da relevância. Problema à vista. 5. Aplicação da relevância ao recurso especial eleitoral. 6. Considerações finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 125, que instituiu o filtro da relevância para os recursos especiais julgados pelo Superior Tribunal de Justiça.

O novo instituto tem por finalidade reduzir a carga de trabalho da Corte Superior. Embora esse objetivo, à primeira vista, pareça pouco republicano, não podemos esquecer que os recursos de natureza extraordinária, entre os quais se

¹ Graduado em Direito pela Universidade Nove de Julho (2009) e Pós-Graduado em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (2012-2013). Assessor Jurídico da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo desde 2010.

insere o recurso especial, não se prestam à tutela de interesses subjetivos das partes, mas sim e exclusivamente à aplicação uniforme do Direito Federal.

Por isso, é natural que se estabeleçam maiores obstáculos à interposição desses recursos, em comparação com os recursos de natureza ordinária, que materializam o princípio do duplo grau de jurisdição.

Assim que regulamentada a nova exigência recursal, o recorrente terá de demonstrar, no recurso especial, a *relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso*.

Ocorre que, como sabemos, existe também no nosso sistema o recurso especial eleitoral, que é julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Excetuada uma ou outra peculiaridade, o recurso especial eleitoral guarda perfeita sintonia com o recurso especial “comum”, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.

E justamente nesse ponto surge a problemática que nos propusemos a discutir: a aplicação, ou não, do filtro da relevância ao recurso especial eleitoral.

Noutras palavras, cabe a seguinte indagação: o Tribunal Superior Eleitoral poderá exigir a demonstração de relevância das questões de direito federal infraconstitucional no recurso especial eleitoral?

Bem, antes de expor nossa conclusão, faz-se necessário passar pelas situações em que a própria Constituição Federal já estabeleceu a presença da relevância, examinando-se a pertinência da opção legislativa e também a eventual correlação com o recurso especial eleitoral.

Além disso, a competência interna para apreciar a existência da relevância da questão de direito federal infraconstitucional varia de Tribunal para Tribunal, o que recomenda igualmente o exame da questão, com especial enfoque no impasse que isso representará no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, traremos nossas impressões e fundamentos que embasam a conclusão acerca do tema proposto, isto é, a sujeição, ou não, do recurso especial eleitoral ao novo filtro de admissibilidade do recurso extremo, criado pela Emenda Constitucional nº 125/2022.

2 HISTÓRICO LEGISLATIVO E CRÍTICAS À EMENDA CONSTITUCIONAL

A Emenda Constitucional nº 125, de 14 de julho de 2022, instituiu o filtro da relevância no recurso especial. Foi uma das mais impactantes alterações legislativas daquele ano.

Referida Emenda é fruto de antiga aspiração do Superior Tribunal de Justiça, que buscava um mecanismo semelhante à repercussão geral para tentar diminuir seu acervo recursal e, por consequência, concentrar mais esforços no desenvolvimento de teses jurídicas aplicáveis em âmbito nacional.

Em trâmite no Congresso Nacional desde 2012, somente teria saído do papel após acordo com os Ministros do Superior Tribunal de Justiça para a inclusão,

no próprio texto constitucional, de hipóteses nas quais a relevância já estaria assegurada².

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 125/2022, o art. 105 da Lei Maior passou a contar com mais dois parágrafos. No § 2º, ficou estabelecido:

No recurso especial, o recorrente deve demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que a admissão do recurso seja examinada pelo Tribunal, o qual somente pode dele não conhecer com base nesse motivo pela manifestação de 2/3 (dois terços) dos membros do órgão competente para o julgamento.

Já no § 3º, o texto constitucional enumerou as hipóteses em que a relevância da questão de direito federal infraconstitucional já se faz presente, por força da própria norma constitucional, abrindo a possibilidade, ainda, de que o legislador infraconstitucional estabeleça outros casos de relevância predeterminada. O § 3º será assunto do item seguinte.

Evidentemente que uma alteração tão profunda na sistemática do recurso especial não ficaria imune a críticas, algumas, inclusive, bastante contundentes.

Lenio Luiz Streck, por exemplo, ergueu a voz para proclamar que a novidade representa redução do acesso à justiça. Embora reconhecendo o problema decorrente da imensa quantidade de processos que chegam ao Superior Tribunal de Justiça, e sem esquecer a necessidade de efetividade da justiça, adverte o citado autor que “efetividade da justiça não pode ficar resumida à efetividade quantitativa”³.

Também já se falou que a instituição do requisito da relevância faria o Superior Tribunal de Justiça “dar as costas aos vulneráveis”⁴, e bem assim que ocorreria uma *estadualização* da interpretação do direito federal. Quanto ao último ponto, destaque-se o seguinte comentário:

Assim, a inclusão de um filtro que oportunizará o STJ afastar o papel traçado pelo Constituinte originário implica, necessariamente, admitir que, ao menos em certas hipóteses, a última palavra sobre a aplicação da lei federal será dada por um tribunal ordinário. Nesses casos, haverá, sim, *estadualização* da interpretação da lei federal. Pode-se dizer, portanto, que o Constituinte derivado alterou de forma significativa o papel previsto pelo constituinte de 1988 para o Superior Tribunal de Justiça⁵.

2 Fala-se que a existência de hipóteses de relevância presumida foi crucial para destravar a tramitação da PEC da Relevância no Congresso Nacional, após reuniões entre ministros do STJ e parlamentares. Especialmente por envolver temas sensíveis à classe política, como ações penais, de improbidade administrativa e que possam gerar inelegibilidade. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-out-09/filtro-relevancia-barrar-dois-tercos-resps-stj>>. Acesso em 05/04/2023.

3 Emenda da Relevância e a exclusão das causas “irrelevantes” no STJ. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/senso-incomum-emenda-relevancia-exclusao-causas-irrelevantes-stj>>. Acesso em 05/04/2023.

4 Conforme artigo intitulado PEC da Relevância pode fazer STJ dar as costas a vulneráveis, avaliam advogados. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-05/pec-relevancia-stj-dar-costas-vulneraveis>>. Acesso em 08/04/2023.

5 Futuro do instituto da relevância está nas mãos do legislador infraconstitucional. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-17/wambier-malafaia-emenda-constitucional-1252022>>. Acesso em 08/04/2023.

Do lado dos entusiastas do novo filtro recursal, certamente os próprios Ministros do Superior Tribunal de Justiça ocupam o lugar mais alto do pódio. O então Presidente da Corte, Ministro Humberto Martins, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 125/2022, chegou a externar que “é um dia de festa para o Judiciário, pois a chamada PEC da Relevância resgata a missão constitucional da corte”⁶.

Ainda segundo o Ministro Humberto Martins,

A PEC corrige uma distorção do sistema, ao permitir que o STJ se concentre em sua missão constitucional de uniformizar a interpretação da legislação federal. O STJ, uma vez implementada a emenda constitucional, exercerá de maneira mais efetiva seu papel constitucional, deixando de atuar como terceira instância revisora de processos que não ultrapassam o interesse subjetivo das partes⁷.

Para além das críticas e dos elogios, que não deixam de possuir seu viés subjetivo, problemas concretos e objetivos também são facilmente identificáveis na Emenda Constitucional nº 125/2022. Um deles, felizmente já equacionado, dizia respeito ao momento em que o filtro da relevância seria aplicado aos recursos especiais.

Isso porque o texto constitucional previu, ao mesmo tempo, que a relevância das questões de direito federal infraconstitucional deveria ser demonstrada *nos termos da lei*, o que pressupõe a prévia existência de lei regulamentadora. No entanto, o art. 2º da Emenda Constitucional estabeleceu que o novo requisito recursal já seria exigido nos recursos especiais interpostos após a entrada em vigor da própria Emenda, publicada em 15/07/2022 e em vigor a partir de então.

Diante desse cenário de incerteza, o Superior Tribunal de Justiça editou o Enunciado Administrativo nº 8, segundo o qual:

A indicação, no recurso especial, dos fundamentos de relevância da questão de direito federal infraconstitucional somente será exigida em recursos interpostos contra acórdãos publicados após a data de entrada em vigor da lei regulamentadora prevista no artigo 105, parágrafo 2º, da Constituição Federal⁸.

Dessa forma, a efetiva aplicação da relevância aguarda pela deliberação do Congresso Nacional, valendo destacar que o Superior Tribunal de Justiça já encaminhou ao Poder Legislativo um Anteprojeto de Lei para regulamentar o

6 Filtro de relevância do recurso especial vira realidade com a promulgação da Emenda Constitucional 125. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/14072022-Filtro-de-relevancia-do-recurso-especial-vira-realidade-com-a-promulgacao-da-Emenda-Constitucional-125.aspx>>. Acesso em 06/04/2023.

7 Ibid.

8 Critério de relevância do recurso especial só será exigido após vigência da futura lei regulamentadora. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/19102022-Criterio-de-relevancia-do-recurso-especial-so-sera-exigido-apos-vigencia-da-futura-lei-regulamentadora.aspx>>. Acesso em 06/04/2023.

instituto⁹. Portanto, mais cedo ou mais tarde, o filtro da relevância no recurso especial será uma realidade, e precisamos estar preparados para enfrentá-la.

3 HIPÓTESES DE “PRESUNÇÃO” CONSTITUCIONAL DA RELEVÂNCIA

Conforme já sinalizado, a Emenda Constitucional nº 125/2022 estabeleceu situações em que a relevância da questão de direito federal infraconstitucional seria presumida. Ou seja, independentemente da análise do caso concreto, o constituinte derivado já determinou que, presente qualquer uma daquelas hipóteses elencadas no art. 105, § 3º, da Constituição Federal, a relevância da questão jurídica discutida estará caracterizada.

Na verdade, embora sejam comumente debatidas a título de *presunção*, não nos parece que seja propriamente uma *presunção*, absoluta ou relativa, mas sim *certeza*. A Emenda Constitucional diz expressamente que *haverá relevância* nas causas de que trata o art. 105, § 3º, da Constituição Federal, sem dar margem a conclusões em sentido contrário.

Poderíamos sustentar, aliás, que a relevância é presumida em toda e qualquer situação diversa daquelas descritas no § 3º, somente podendo ser afastada por um quórum qualificado de julgadores, mais precisamente 2/3 dos Ministros do órgão competente.

Afinal, segundo o texto constitucional, somente com essa fração é possível a recusa da relevância, com o conseqüente não conhecimento do recurso especial. Isso significa, *a contrario sensu*, que, não alcançado esse quórum para negar a relevância, ela, que já era presumida, torna-se plena. Materializa-se.

Por outro lado, nos casos do art. 105, § 3º, adiante reproduzidos, temos que não se trata de *presunção*. Cuida-se de *certeza*. O escopo do constituinte derivado foi de instituir situações que trazem consigo o atributo da relevância, retirando do Superior Tribunal de Justiça a análise casuística acerca de sua presença.

Vejamos, então, quais são as hipóteses de relevância já estabelecidas no texto constitucional:

Art. 105 [...]

§ 3º Haverá a relevância de que trata o § 2º deste artigo nos seguintes casos:

I - ações penais;

II - ações de improbidade administrativa;

III - ações cujo valor da causa ultrapasse 500 (quinhentos) salários mínimos;

IV - ações que possam gerar inelegibilidade;

⁹ Conforme noticiou a revista eletrônica Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/anteprojeto-lei-stj.pdf>> . Acesso em 06/04/2023.

V - hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça;

VI - outras hipóteses previstas em lei.

De todas essas situações, certamente a que causou maior alvoroço foi a contida no inciso III. Muitos advogam que atribuir relevâncias às ações cujo valor da causa seja superior a quinhentos salários-mínimos implica restrição às causas de valores inferiores, porém mais importantes, como as ambientais, as que versam sobre direitos de vulneráveis, entre outras.

Todavia, é preciso ter a clareza de que essa previsão constitucional não obsta a possibilidade de que, nas demais causas, seja demonstrada em concreto a relevância da questão jurídica discutida. Uma coisa não exclui a outra.

Por exemplo, a lesão a considerável número de consumidores, em diferentes regiões do País, poderá ter a relevância demonstrada no recurso especial interposto em ação coletiva, ainda que o valor individualmente considerado seja ínfimo, e mesmo que, no somatório, não se alcancem os quinhentos salários-mínimos.

Questão interessante, e que não passa despercebida ao olhar atento do leitor mais crítico, é o fato de que algumas das hipóteses constitucionais de relevância consagram situações de interesse direto dos Parlamentares, mais especificamente os incisos II e IV, sem prejuízo do inciso I.

Digo isso porque não é novidade para ninguém que a classe política é a frequentadora mais assídua das ações judiciais sobre improbidade administrativa, das que ensejam inelegibilidade e, em certa medida, também das ações penais. Por isso, seria até natural que nos perguntássemos se os Congressistas não teriam legislado em causa própria...

Mas prossigamos. Digno de destaque é o fato de que a Constituição Federal deixou em aberto para o legislador a possibilidade de instituir outras hipóteses de relevância (inciso VI). Essa abertura deveria ser vista com bons olhos, sobretudo para se buscar uma equiparação entre a relevância e a repercussão geral ditas presumidas¹⁰.

Explico: a Constituição Federal elenca as situações em que o caso já traz consigo o atributo da relevância. Por exemplo, para efeito de admissão do recurso especial, qualquer ação penal é, em si mesma, relevante (inciso I). Da mesma forma, as ações de improbidade administrativa (inciso II), as que possam gerar inelegibilidade (inciso IV) etc.

Por sua vez, o Código de Processo Civil prevê situações em que a repercussão geral decorre diretamente da lei, dispensando-se sua análise no caso concreto (art. 1.035, § 3º). À exceção da contrariedade à jurisprudência

¹⁰ Conforme salientamos, pensamos que não são casos de presunção, mas sim de certeza, o que não nos impede de utilizar o termo presunção, já que consagrado no meio acadêmico.

dominante do respectivo Tribunal, as hipóteses de repercussão geral e de relevância não coincidem.

Há repercussão geral “presumida” nos incidentes de resolução de demandas repetitivas (art. 987, § 1º) e nas declarações de inconstitucionalidade (art. 1.035, § 3º, III), enquanto a relevância está estampada no próprio texto constitucional, na forma acima reproduzida.

Agora, nossa indagação é a seguinte: considerando-se a semelhança e a finalidade da repercussão geral e da relevância, que buscam, basicamente, fazer com que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, julguem somente as causas que tragam consigo um interesse geral, e não exclusivamente subjetivo das partes, seria razoável que uma mesma questão de direito estrito receba tratamento jurídico diferenciado no aspecto recursal?

Noutras palavras, justifica-se que uma ação penal ou de improbidade administrativa possua relevância, quando o fundamento decisório é infraconstitucional, mas não apresente repercussão geral quando assentada a decisão em fundamento constitucional?

Ou o contrário: como pode uma decisão tomada em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas possuir repercussão geral por força de lei, em se tratando de tema constitucional, mas não apresentar relevância quando proferida à luz da legislação infraconstitucional?

Em suma, pensamos que, dentro do possível¹¹, seria adequada uma equiparação entre as causas com repercussão geral e com relevância, conferindo-se maior harmonia entre os filtros recursais ora mencionados, tendo em vista a identidade sistêmica que vigora entre os recursos de natureza extraordinária.

Cabe observar que o Anteprojeto de Lei remetido pelo Superior Tribunal de Justiça ao Congresso Nacional não contempla nenhuma previsão nesse sentido. Resta saber como o Legislador enfrentará esta e outras questões ainda sem resposta sobre a relevância da questão de direito federal infraconstitucional.

O inciso IV, que prevê a relevância nas ações que possam gerar inelegibilidade, merece ênfase não só pela proximidade com a classe política, mas também por ser um dos principais fundamentos que nos levam a crer que o filtro da relevância será exigido igualmente nos recursos especiais eleitorais. Mas isso é assunto para um tópico posterior.

Por fim, e embora o texto constitucional diga expressamente que *há relevância* nas hipóteses descritas no art. 105, § 3º, não nos surpreenderá eventual entendimento do Superior Tribunal de Justiça que exclua uma ou outra situação,

¹¹ Não se poderia, por exemplo, pretender equalizar a declaração de inconstitucionalidade de lei, pois isso é matéria estritamente constitucional, que enseja recurso extraordinário apenas. Sendo a questão estranha a um ou a outro recurso, não há falar em equiparação dos filtros recursais.

posto que a interpretação dos requisitos de admissibilidade dos recursos de natureza extraordinária sempre trilha pelo caminho mais restrito possível.

A título de exemplo, mas sem representar sugestão, não ficaríamos surpresos se se concluísse que as ações penais e de improbidade administrativa não teriam relevância “presumida” quando versarem exclusivamente sobre pena de multa, até porque há defensores dessa ideia, como Daniel Mitidiero, para quem “a indicação casuística constante da Constituição não dispensa a parte de caracterizar a relevância e a transcendência da questão e não impõe ao STJ a automática admissão do recurso especial”¹².

4 COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE DA RELEVÂNCIA. PROBLEMA À VISTA

A ideia central por trás da Emenda Constitucional da relevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida no processo é diminuir a quantidade de recursos que chegam ao Superior Tribunal de Justiça.

E para tanto, certamente seria necessária uma previsão legal semelhante à que já existe para a repercussão geral e para os recursos repetitivos, no sentido de que, uma vez decidido o tema pelo Tribunal Superior, no caso da relevância, pelo Superior Tribunal de Justiça, nenhum processo sobre a mesma matéria seja novamente remetido à Corte. O Anteprojeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo Superior Tribunal de Justiça, a propósito, contempla essa medida.

Parafraseando decisão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, proferida na Reclamação nº 36.476, da relatoria da Ministra Nancy Andrighi, uma vez que aquele Tribunal, por amostragem, decidir qualquer matéria legal à luz da relevância, seja negando sua existência, seja reconhecendo-a e julgando o mérito, terá cumprido sua função constitucional, não mais devendo rediscutir a questão, ao menos em regra.

A partir de então, caberá aos Tribunais inferiores aplicar aos casos concretos a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, e o processo “morre” nas instâncias locais. Não há possibilidade de subida ao Tribunal Superior, nem mesmo via agravo em recurso especial.

Essa pretensão, pelo andar da carruagem, seria materializada mediante a alteração do art. 1.030 do Código de Processo Civil, para incluir a previsão de que o recurso especial terá o seguimento negado na origem quando versar sobre questão infraconstitucional à qual o Superior Tribunal de Justiça não tenha reconhecido a existência de relevância, ou quando o acórdão recorrido estiver de acordo com entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça externado no regime de relevância¹³.

¹² Relevância no recurso especial, p. 97.

¹³ É exatamente nesse sentido o que prevê o Anteprojeto de Lei oriundo do Superior Tribunal de Justiça, que inclui a alínea “c” no art. 1.030, I, do Código de Processo Civil.

O grande problema é que o art. 1.030, I, "a" e "b", do Diploma Processual de 2015, trata da repercussão geral e do recurso repetitivo, sistemas que naturalmente vinculam os juízos inferiores. A repercussão geral é examinada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, enquanto os recursos especiais repetitivos são julgados pela Corte Especial ou pelas Seções do Superior Tribunal de Justiça.

Nesse contexto, a decisão vincula não apenas os juízos inferiores, mas também os próprios Ministros e Órgãos fracionários daquelas Cortes (art. 927, V, do CPC/15). Somente o Plenário do Supremo Tribunal Federal e a Corte Especial ou as Seções do Superior Tribunal de Justiça estão autorizados a eventualmente rever a decisão.

Mas o que fez a Emenda Constitucional nº 125/2022? Estabeleceu que a competência para examinar a relevância é do *órgão competente para o julgamento*, e quer-nos parecer que é o órgão competente para o julgamento do recurso especial. Não vislumbramos outra interpretação possível. Pelo texto expresso, o único complemento compatível com o termo *julgamento* é justamente *recurso especial*.

Acontece que os órgãos competentes para o julgamento dos recursos especiais são, em regra, as *Turmas* do Superior Tribunal de Justiça (art. 13, IV, do RI). A Corte Especial (art. 11, XVI, do RI) e as Seções (art. 12, X, do RI) também detêm essa competência, mas somente para os recursos especiais repetitivos.

E se são as Turmas os órgãos competentes para julgar os recursos especiais (exceto os repetitivos), também são elas os órgãos competentes para analisar a relevância, nos exatos termos da norma constitucional. Ocorre que decisão de Turma não tem o efeito vinculante que se pretende.

A propósito, a decisão de Turma não está entre as hipóteses de submissão obrigatória dos demais juízos (art. 927/CPC), e não vincula sequer outra Turma do Superior Tribunal de Justiça. Não por acaso, é muito comum que as Turmas divirjam entre si sobre variados temas.

Desse modo, pensamos que a simples inclusão de regra obstativa da subida dos recursos no Código de Processo Civil não atende à finalidade precípua da Emenda Constitucional em questão, pois a recusa da relevância por uma das Turmas do Superior Tribunal de Justiça não torna definitiva a discussão. Outra Turma, ou um Colegiado mais amplo, poderia adotar entendimento diverso.

E convenhamos, não é uma situação de solução simples, nem pela lei, nem pelo Regimento Interno da Casa. Ora, o texto constitucional vinculou a competência para decidir sobre a existência, ou não, da relevância, ao mesmo órgão competente para julgar o recurso especial, que é, repita-se, a Turma (em regra).

Assim, qualquer movimentação infraconstitucional visando alterar a competência para análise da relevância iria de encontro à regra da Carta Magna. Por outro lado, modificar a competência para julgar o recurso especial, providência incensurável à luz do crivo de constitucionalidade, seria inviável do

ponto de vista prático, pois esvaziaria a competência das Turmas e sobrecarregaria as Seções e a Corte Especial, o que certamente não era o desejo daquele Tribunal Superior.

A competência para decidir sobre a existência, ou não, da relevância, deveria ter sido conferida a um órgão hierarquicamente superior às Turmas (Seções ou Corte Especial), a exemplo do que já ocorre no Supremo Tribunal Federal em relação à repercussão geral.

Vincular a competência para análise da relevância à competência para julgar o recurso especial foi uma opção bastante infeliz, geradora de mais problemas do que de soluções.

De duas uma: ou se emenda a Emenda Constitucional nº 125/2022, ou os recursos repetitivos terão de absorver o instituto da relevância, muito embora esta última possibilidade contrarie as projeções de Ministros do próprio Superior Tribunal de Justiça, para quem a relevância é que absorverá os recursos especiais repetitivos, espelhando a sistemática da repercussão geral¹⁴.

O lado mais ameno de tudo isso é que, uma vez aplicado o filtro da relevância aos recursos especiais eleitorais (tese defendida no próximo item), não enfrentaremos o problema ora discutido. Afinal, os Tribunais Eleitorais não possuem órgãos fracionários, e a decisão sobre a existência, ou não, da relevância, sempre será tomada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral.

5 APLICAÇÃO DA RELEVÂNCIA AO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL

A Emenda Constitucional nº 125/2022 promoveu alteração no texto que trata exclusivamente do recurso especial julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (art. 105 da Constituição Federal). Até aí, novidade não há.

A discussão ora proposta diz respeito à aplicação, ou não, do filtro da relevância ao recurso especial eleitoral, de competência do Tribunal Superior Eleitoral, disciplinado nos arts. 121, I e II, da Constituição Federal, e 276, I, "a" e "b", do Código Eleitoral.

Afinal de contas, todo o debate realizado em torno da relevância tem como foco o recurso especial do Superior Tribunal de Justiça. A iniciativa e a luta pela aprovação da Emenda Constitucional foram do Superior Tribunal de Justiça.

A Justiça do Trabalho, especializada como a Justiça Eleitoral, já possui seu próprio mecanismo de filtragem das causas mais importantes, a *transcendência*, ficando à margem da presente discussão, portanto.

¹⁴ Segundo o Ministro Paulo de Tarso Sanseverino (recentemente falecido), como um número de casos da relevância vai ser relacionado a demandas repetitivas, a tendência é que a relevância acabe absorvendo o recurso especial repetitivo. Texto extraído de artigo intitulado Com filtro da relevância, decisões devem ser vinculantes e absorver repetitivos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-out-10/julgamentos-filtro-relevancia-absorver-repetitivos-stj>>. Acesso em 12/04/2023.

Desse modo, temos que nos debruçar sobre os fundamentos que nos permitam concluir se, no recurso especial eleitoral, também poderá ser exigida a relevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida.

Pensamos que sim.

Há fortes argumentos que nos levam a essa conclusão e, em contrapartida, o que se percebe é a total ausência de justificativas sustentáveis em sentido contrário.

Para começar, a sistemática dos recursos extraordinários *lato sensu* é una. Guardadas certas peculiaridades, tanto o recurso extraordinário, da alçada do Supremo Tribunal Federal, quanto os recursos especiais julgados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Superior Eleitoral seguem a mesma lógica.

Inclusive os enunciados sumulares relativos à admissibilidade dos recursos são de aplicação comum a todos os Tribunais. O Superior Tribunal de Justiça se vale com naturalidade das Súmulas do Supremo Tribunal Federal, ao passo que o Tribunal Superior Eleitoral utiliza tanto as Súmulas do Supremo Tribunal Federal quanto as do Superior Tribunal de Justiça. Aliás, até meados de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral nem sequer possuía Súmulas próprias sobre a matéria, empregando exclusivamente os enunciados dos demais Tribunais.

Além disso, o art. 15 do Código de Processo Civil prevê a incidência daquele Codex aos processos eleitorais, de forma supletiva e subsidiária. Confira-se:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Segundo José Miguel Garcia Medina, a aplicação supletiva ocorre na ausência de disciplina legal, ou seja, quando a legislação eleitoral é omissa em determinada questão. “A aplicação subsidiária, por sua vez, é auxiliar, operando como que a dar sentido a uma disposição legal menos específica”¹⁵.

Embora o Código Eleitoral tenha alguma disciplina sobre o recurso especial eleitoral (arts. 276 e seguintes), não há nada acerca dos institutos processuais mais modernos e, portanto, nenhum óbice ali se encontra relativamente à submissão do recurso especial eleitoral ao regime da relevância instituído pela Emenda Constitucional nº 125/2022.

E mais: a Resolução TSE nº 23.478/2016 estabelece as diretrizes para a aplicação do Código Processual de 2015 aos processos eleitorais, vedando de plano a incidência de algumas regras, como a da contagem dos prazos em dias úteis (art. 7º). No tocante aos recursos especiais, prevê apenas que não se sujeitam à sistemática dos repetitivos os processos que *versem ou possam ter reflexo sobre inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado ou anulação de eleições*, o que significa, *a contrario sensu*, que os recursos especiais eleitorais que

¹⁵ Novo Código de Processo Civil Comentado, p. 72.

versem sobre outros temas podem sim ser submetidos ao rito dos recursos repetitivos.

Falamos de aplicação supletiva e subsidiária, mas a verdade é que o Tribunal Superior Eleitoral já optou pela incidência do Código de Processo Civil, em detrimento do Código Eleitoral, mesmo em situação na qual este último possuía regra específica, a qual, pelo critério da especialidade, em tese deveria prevalecer.

Foi o que ocorreu quando da edição da Lei nº 12.322/2010. Antes dessa norma, dispunha o Código de Processo Civil que o agravo contra a decisão que negava seguimento ao recurso especial era processado por meio de instrumento, nos mesmos moldes da previsão contida no Código Eleitoral.

Após a alteração legislativa, o então agravo de instrumento, pelo Código de Processo Civil, passou a ser processado nos próprios autos. Mas a disciplina constante do Código Eleitoral lá permaneceu, de modo que, em princípio, o agravo contra denegação de recurso especial eleitoral continuaria a ser processado por instrumento.

No entanto, e a despeito, repita-se, de regra expressa do Código Eleitoral em sentido contrário, a Corte Eleitoral Superior decidiu pela aplicação do novo regramento estabelecido pelo Código de Processo Civil, em acórdão cuja ementa é a seguinte:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 12.322/2010. ALTERAÇÃO DO ART. 544 DO CPC. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS DO PROCESSO PRINCIPAL. APLICAÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL. CRIAÇÃO DO NÚCLEO DE ANÁLISE PROCESSUAL. PREJUDICIALIDADE. 1. Considerando os benefícios trazidos pela Lei nº 12.322/2010 ao agravo, bem como a ausência de incompatibilidade entre o procedimento trazido pela recente modificação legislativa e a natureza dos feitos eleitorais, cuja apreciação demanda rápida resposta do Poder Judiciário, é de se aplicar, no âmbito da Justiça Eleitoral, a nova redação conferida ao art. 544 do CPC, apenas no que concerne à interposição do agravo de decisão obstativa de recurso especial nos próprios autos do processo principal, mantendo-se, todavia, o prazo recursal de três dias, previsto no Código Eleitoral. 2. A regra para interposição do agravo de instrumento, na sistemática prevista pelo Código Eleitoral, não configura norma especial criada pelo legislador em atenção às peculiaridades do interesse tutelado pela Justiça Eleitoral, não incidindo, portanto, o princípio de que a regra geral posterior não derroga a especial anterior. 3. Tendo em vista a adoção das modificações introduzidas no art. 544 do CPC, resta prejudicada a criação do Núcleo de Análise Processual, proposto pela Secretaria Judicial deste Tribunal (Processo Administrativo nº 1446-83.2010.6.00.0000, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, DJE de 18/05/2012).

Assim, nota-se que nem mesmo a existência de disposições conflitantes entre a norma eleitoral e a processual comum é óbice à incidência desta última na esfera eleitoral, salvo em caso de manifesta incompatibilidade sistêmica.

O último fundamento em prol da incidência do filtro da relevância no recurso especial eleitoral tem raiz constitucional. É extraído da própria Emenda Constitucional nº 125/2022.

Conforme estudamos em tópico anterior, o constituinte derivado estabeleceu situações nas quais há relevância da questão de direito federal infraconstitucional por força da própria Constituição Federal, circunstância que, para alguns, seria uma relevância presumida¹⁶.

E entre essas hipóteses, destacamos neste momento aquela prevista no art. 105, § 3º, IV, que diz respeito às *ações que possam gerar inelegibilidade*.

Inelegibilidade, na lição de José Jairo Gomes, consiste no “impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo”¹⁷.

José Afonso da Silva identifica a inelegibilidade como o “impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado)”, destacando, portanto, que ela obsta a elegibilidade¹⁸.

Em suma, a inelegibilidade se constitui em obstáculo ao exercício da capacidade eleitoral passiva, afetando o *jus honorum*, o direito de ser votado para representar o povo nas diversas esferas do Poder Legislativo e do Poder Executivo¹⁹.

Trata-se de instituto com previsão na Constituição Federal e em Lei Complementar. Outras espécies normativas, a exemplo de leis ordinárias, não podem disciplinar a matéria.

As inelegibilidades têm como causa os mais variados fatores. Podem decorrer de parentesco, do exercício de função pública, de analfabetismo, de condenações em processos políticos ou administrativos e, claro, também de condenações em ações judiciais, sendo esta hipótese o foco do nosso interesse imediato.

As ações judiciais que podem levar à inelegibilidade são mencionadas em diversas alíneas do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90. Vale frisar que ali se encontram inúmeras situações de inelegibilidade, mas por ora nos importam somente as que surgem de condenação em ações judiciais.

São ao menos sete disposições legais (alíneas *d, e, h, j, l, n e p*) que fazem alusão a ações judiciais nas quais a condenação, transitada em julgado ou

¹⁶ Já nos posicionamos no sentido de que não vislumbramos presunção, mas sim certeza.

¹⁷ Direito Eleitoral, p. 195.

¹⁸ Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 390.

¹⁹ Fizemos alusão apenas ao Legislativo e ao Executivo porque são os dois Poderes com maior concentração de representantes eleitos pelo povo e que necessitam, portanto, do atributo da elegibilidade. Mas não se pode olvidar que a elegibilidade tem incidência também no Poder Judiciário, quando se pensa na Justiça de Paz.

proferida por órgão colegiado, pode ter como consequência o reconhecimento de inelegibilidade.

Algumas delas são de competência exclusiva da Justiça Eleitoral (alíneas d, j e p), enquanto outras podem ser julgadas tanto na Justiça Comum quanto na Justiça Eleitoral (alíneas e, h e n)²⁰. Há, ainda, a ação de improbidade administrativa (alínea l), julgada exclusivamente pela Justiça Comum.

Pois bem. O art. 105, § 3º, IV, da Constituição Federal, prevê que haverá relevância para efeito de admissão do recurso especial nas ações que possam gerar inelegibilidade. Referidas ações são as indicadas anteriormente, inexistindo outras no ordenamento jurídico, até porque, como já ressaltado, inelegibilidade é tema reservado a lei complementar.

Assim, nessas ações, quando da interposição do recurso especial, este será dotado de relevância da questão de direito federal infraconstitucional discutida, por força de disposição constitucional expressa. E observe-se que são ações que podem ensejar inelegibilidade, de modo que eventual absolvição nas instâncias ordinárias não retira a relevância do recurso especial quando seu eventual provimento puder resultar no reconhecimento de inelegibilidade.

Portanto, é nesse cenário, em que a maioria das ações judiciais mencionadas tramitam na Justiça Eleitoral, com exclusividade ou não, que chegamos à conclusão de que a relevância da questão federal será exigida também no recurso especial eleitoral. Pensar o contrário seria tornar letra morta o texto constitucional em estudo.

Aliás, as ações penais e as de improbidade administrativa já foram contempladas em dispositivos constitucionais autônomos (art. 105, § 3º, I e II), de modo que o inciso IV só poderia mesmo estar-se referindo às ações da Justiça Eleitoral.

Não há um monopólio da Justiça Eleitoral no julgamento dessas ações, pois algumas - a minoria - podem ser julgadas na esfera comum. Mas não resta dúvida de que a norma constitucional em questão mirou todas as ações que possam causar inelegibilidade, especialmente as julgadas pela Justiça Eleitoral, que são a maioria.

Lado outro, se nas ações acima referidas haverá relevância da questão de direito federal infraconstitucional por disposição expressa da Constituição Federal, nas demais ações caberá ao recorrente demonstrar ao Tribunal Superior Eleitoral, de maneira fundamentada, que a matéria discutida no recurso especial eleitoral possui relevância para efeito de admissão do recurso especial. Entram nesse grupo, por exemplo, os processos de prestação de contas, responsáveis pelo maior acervo dos últimos tempos na Justiça Eleitoral.

20 Entre os crimes que ensejam inelegibilidade, alguns são eleitorais. No tocante à inelegibilidade da alínea h, o Tribunal Superior Eleitoral entende que a ação judicial pode ser tanto da Justiça Comum quanto da Justiça Eleitoral (RO nº 0600825-88.2018.6.06.0000). Por fim, há precedente no sentido de que a inelegibilidade da alínea n pode originar-se de ação tipicamente eleitoral (TRE/PR, RE nº 397-23.2012.6.16.0119).

Em resumo, por todos os fundamentos aqui declinados, pensamos que o novo requisito de admissibilidade do recurso especial, a relevância da questão jurídica discutida, será exigido também nos recursos especiais eleitorais.

Agora, essa conclusão, apesar de irrefutável a nosso olhar, acaba por conduzir-nos a um paradoxo interessante. Como se sabe, não cabe recurso extraordinário contra decisão de Tribunal Regional Eleitoral e, em contrapartida, pode-se alegar no recurso especial eleitoral tanto matéria constitucional quanto infraconstitucional.

Noutros termos, no recurso especial endereçado ao Tribunal Superior Eleitoral, ao contrário do que ocorre no recurso especial julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, é possível deduzir eventual ofensa a dispositivos constitucionais. Mas neste caso, não se poderá exigir a demonstração da relevância, pois esta é própria do direito federal infraconstitucional, e também não há falar em demonstração de repercussão geral, instituto exclusivo do recurso extraordinário.

Dessa forma, será mais fácil, ou menos difícil, interpor recurso especial eleitoral para discutir tema constitucional do que fazê-lo para impugnar fundamento legal da decisão recorrida.

Tanto é assim que, se alguém cogitar que tal imbróglio é suficiente para afastar do recurso especial eleitoral a incidência do filtro da relevância, respeitaremos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do filtro da relevância no recurso especial não foi bem recebida por parcela significativa da comunidade jurídica, à exceção do próprio beneficiário da norma constitucional, o Superior Tribunal de Justiça.

A relevância da questão de direito federal infraconstitucional ainda não foi implementada, aguardando-se a edição de lei regulamentadora pelo Congresso Nacional. Mas é necessário um debate profundo sobre a matéria, pois há muitos pontos obscuros mesmo em face das perspectivas que já conseguimos alcançar a partir do Anteprojeto de Lei encaminhado ao Poder Legislativo pelo Superior Tribunal de Justiça.

Destacamos o problema da vinculação da competência para exame da relevância ao mesmo órgão competente para julgar o recurso especial, que são as Turmas do Superior Tribunal de Justiça, mas evidentemente que existem outras questões que demandam um debate sério para que a solução seja razoável. Por exemplo, ao converter um recurso extraordinário em especial (art. 1.033/CPC), o recorrente terá de complementar as razões do recurso para adequá-las ao requisito da relevância? Enfim...

E embora a Emenda Constitucional nº 125/2022 tenha relação direta com o recurso especial "comum", isto é, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça,

acreditamos que também o recurso especial eleitoral se sujeitará a essa nova sistemática, ante a existência de sólidos fundamentos para tanto.

É bastante improvável que o Tribunal Superior Eleitoral recuse o novo filtro recursal, apesar de certamente não ter um acervo processual tão grande quanto o do Superior Tribunal de Justiça.

O problema, se é que assim podemos dizer, é que o recorrente terá de demonstrar a relevância da questão infraconstitucional discutida no recurso especial eleitoral, mas não terá ônus semelhante quando veicular matéria constitucional. Isso passa a impressão distorcida de que matérias infraconstitucionais têm relevância, e questões constitucionais não.

REFERÊNCIAS

CALEGARI, Luiza; ALVES, Mateus Silva. **PEC da Relevância pode fazer STJ dar as costas a vulneráveis, avaliam advogados**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-05/pec-relevancia-stj-dar-costas-vulneraveis>>. Acesso em: 08/04/2023.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** - 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

INSTITUCIONAL STJ. **Critério de relevância do recurso especial só será exigido após vigência da futura lei regulamentadora**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/19102022-Criterio-de-relevancia-do-recurso-especial-so-sera-exigido-apos-vigencia-da-futura-lei-regulamentadora.aspx>>. Acesso em: 06/04/2023.

INSTITUCIONAL STJ. **Filtro de relevância do recurso especial vira realidade com a promulgação da Emenda Constitucional 125**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/14072022-Filtro-de-relevancia-do-recurso-especial-vira-realidade-com-a-promulgacao-da-Emenda-Constitucional-125.aspx>>. Acesso em: 04/04/2023.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MITIDIERO, Daniel. **Relevância no recurso especial**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** - 36ª edição: São Paulo: Malheiros, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Emenda da Relevância e a exclusão das causas "irrelevantes" no STJ**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/senso-incomum-emenda-relevancia-exclusao-causas-irrelevantes-stj>>. Acesso em 05/04/2023.

VITAL, Danilo. **Com filtro da relevância, decisões devem ser vinculantes e absorver repetitivos**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-out-10/julgamentos-filtro-relevancia-absorver-repetitivos-stj>>. Acesso em: 12/04/2023.

VITAL, Danilo. **Em 2021, apenas um terço dos recursos especiais no STJ teria relevância presumida**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-out-09/filtro-relevancia-barrar-dois-tercos-resps-stj>>. Acesso em 05/04/2023.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; MALAFAIA, Evie. **Futuro do instituto da relevância está nas mãos do legislador infraconstitucional**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-17/wambier-malafaia-emenda-constitucional-1252022>>. Acesso em: 08/04/2023.

ENTRE DIREITO E POLÍTICA: AS PROCURADORIAS LEGISLATIVAS E A TEORIA DOS SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN

BETWEEN LAW AND POLITICS: LEGISLATIVE ADVOCACY OFFICES AND NIKLAS LUHMANN'S THEORY OF SYSTEMS

Felipe Rodrigues Monteiro¹
Nelson Flávio Brito Bandeira²

Artigo recebido em 5/6/2023 e aprovado em 26/6/2023.

RESUMO

Este artigo tem como escopo abordar a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann e sua aplicação nas relações entre Direito e a Política, especificamente entre Procuradorias Legislativas e seus respectivos Parlamentos. O objetivo é visualizar o papel daquelas tanto para o sistema jurídico quanto para o sistema político segundo a ótica sistêmica. O método a ser utilizado será o dedutivo, ao basear-se numa teoria geral com o fito de aplicá-la a circunstâncias específicas do Direito brasileiro. Os resultados obtidos demonstram que as Procuradorias Legislativas são organizações importantes para a promoção da celeridade e variabilidade tanto ao sistema jurídico quanto ao político. No entanto, também demonstram que o contato com o sistema Político pode corrompê-las.

Palavras-chave: Teoria dos Sistemas; Procuradorias Legislativas; Constituição; Niklas Luhmann; Política.

ABSTRACT

This article aims to address Niklas Luhmann's Theory of Systems and its application in the relationship between Law and Politics, specifically between the Legislative Advocacy Offices and their respective Parliaments. The goal is to visualize the role of those for both the legal system and the political system according to the systemic perspective. The method that will be used is deductive, based on a general theory aiming to apply it to specific circumstances of Brazilian law. The results obtained demonstrate that the Legislative Advocacy Offices are important organizations for promoting speed and variability in both the legal and political systems. However, they also demonstrate that contact with the political system can corrupt them.

Keywords: Systems Theory; Legislative Advocacy Offices; Constitution; Niklas Luhmann; Politics.

INTRODUÇÃO

Niklas Luhmann é um dos mais influentes pensadores contemporâneos da sociologia do direito. Em sua teoria dos sistemas sociais ele aborda as relações entre direito e política, destacando a importância do acoplamento estrutural entre esses dois sistemas sociais (LUHMANN, 2016, p. 545). Essa interdependência entre direito e política é fundamental para a manutenção da ordem social e para a estabilização das instituições democráticas.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel das Procuradorias Legislativas na interação entre direito e política em uma perspectiva luhmanniana. No contexto político atual, a relação entre direito e política tem se tornado cada vez mais complexa e tensa. Em muitos casos, há uma tentativa de instrumentalização do direito pela política, visando atender a interesses

¹ Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Servidor Público na Câmara Municipal de São Vicente.

² Mestre em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos, SP. Doutorando em direito ambiental internacional na Universidade Católica de Santos, SP. Procurador Geral da Câmara Municipal de São Vicente.

particulares ou de grupos específicos. Nesse contexto, as Procuradorias Legislativas desempenham um papel importante na defesa da legalidade e da legitimidade das normas jurídicas, contribuindo para a preservação da autonomia e celeridade do direito frente à política, embora não estejam imunes a situações de clientelismo e práticas que subvertem a plena autonomia do Direito.

Para Luhmann, o Direito é um sistema social autônomo, que se diferencia da política e de outros sistemas sociais, como a economia e a religião. O direito é responsável pela estabilização de expectativas normativas (Ibid., p. 192), expectativas tais que não estão preparadas para lidar com fatos que a neguem. Já a política, por sua vez, é um sistema social que tem como função a tomada de decisões coletivas e a organização do poder político (Ibid., p. 99).

No entanto, apesar de serem sistemas sociais distintos, direito e política estão interligados, e essa interdependência é fundamental para a estabilidade da ordem social e política. Segundo Luhmann, essa interação ocorre por meio do acoplamento estrutural entre os sistemas sociais. O acoplamento estrutural é uma forma de interdependência que se estabelece quando dois ou mais sistemas sociais necessitam um do outro para a sua própria reprodução. Segundo ele, o acoplamento estrutural entre Direito e Política é a Constituição (Ibid., p. 630).

Nesse sentido, o estudo das relações entre direito e política em uma perspectiva luhmanniana pode contribuir para a compreensão dos desafios e das possibilidades para a atuação dos Procuradores legislativos. As Procuradorias Jurídicas, portanto, são organizações essenciais que servem de “intermediadoras” entre o sistema político e jurídico, o que traz vantagens e também desvantagens para ambos os sistemas.

1 O DIREITO COMO UM SISTEMA AUTOPOIÉTICO

Sabe-se que o Poder Judiciário não atua por iniciativa própria. Devido ao consagrado “princípio da inércia da jurisdição”, conforme art. 2.º do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015) age apenas por intermédio de provocação externa, o que pode ser entendido como uma expressa limitação a essa atividade estatal (MENDES; BRANCO; COELHO, 2010, p. 1039).

Em decorrência dessa máxima, surge a necessidade da existência de entidades que coloquem em movimento a ação judicial. Tais órgãos exercem, segundo a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) em seu capítulo IV, “Funções Essenciais à Justiça”, são elas: a Advocacia Pública, a Advocacia Privada, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

No livro “O Direito da Sociedade” (LUHMANN, 2016), o sociólogo Niklas Luhmann esclarece que o sistema jurídico comunica-se por meio de um código binário do tipo “lícito/ilícito” (Ibid., p. 93). Isso significa dizer que o Direito, em que pese os diversos “programas” que transitam por ele (leis, atos normativos, decretos,

etc.³), reduz suas operações a uma "lente" que realiza um filtro segundo a binariedade "licitude ou ilicitude". Isso o diferencia dos demais sistemas, como é o caso do sistema político, cujo código é "governo/oposição"⁴:

A codificação binária refere-se à observação de operações do sistema, reconhecida por atribuir os valores lícito ou ilícito. (...) O que não puder ser apreendido com esse esquema de controle legal/ilegal não pertencerá ao sistema do direito, mas a seu ambiente interno ou externo à sociedade. (LUHMANN, 2016, p. 82).

Segundo o autor, o Direito (assim como os demais sistemas parciais da sociedade como a economia, a política, a educação, a arte, etc.) não consegue enxergar para além de sua própria binariedade, pois ele apenas funcionaria escondendo o seu próprio paradoxo, que poderia ser sintetizado na pergunta: "é lícito ou ilícito decidir pelo lícito ou ilícito?":

O paradoxo não pode ser observado, pois para tanto se faria necessária a decisão sobre se a distinção entre legal e ilegal seria legal ou ilegal. No direito, como, de outra maneira, também na lógica, o paradoxo é o ponto cego do sistema, e só esse ponto cego torna possível a operação da observação. (LUHMANN, 2016, p. 234).

Para entender como o direito resolve esse problema, Luhmann faz uma diferenciação do sistema jurídico entre centro e periferia (Ibid., p. 430). No centro estariam os Tribunais⁵ (em que Luhmann coloca todos os juízes, de todas as instâncias), organizações que têm o dever último de decidir, pelo "princípio da vedação ao *non liquet*" ("não está claro", em latim⁶), proveniente do Direito Romano, situação em que o magistrado se recusava a julgar. No Brasil, esse princípio é mais conhecido como o "princípio da inafastabilidade da jurisdição" e está insculpido pelo art. 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e pelo art. 2.º do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015).

Segundo ele, na periferia do sistema jurídico estariam as demais organizações jurídicas, entre elas, como por exemplo, as Procuradorias Legislativas (LUHMANN, 2016, p. 167), isso porque a Constituição da República Federativa do Brasil, nos seus artigos 131 e 132, conferiu aos advogados públicos as prerrogativas de exercerem as atividades consultivas e contenciosas. *In verbis*:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República

3 Ibid., p. 125.

4 Ibid., p. 93.

5 Ibid., p. 429.

6 Ibid., p. 410.

dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

No entanto, Luhmann nunca abordou tal distinção centro/periferia como uma diferenciação valorativa, no sentido de que o centro é melhor do que a periferia⁷. Essa abordagem apenas explicita que os Tribunais, por serem obrigados a decidir, resolvem (desdobram⁸) o paradoxo do direito, conferindo sentido ao código binário (Ibid., p. 449), isto é, decidindo pela licitude ou pela ilicitude, possibilitando a auto-reprodução do Direito (o que Luhmann denomina de "autopoiese"⁹), visto que sua decisão torna-se premissa decisória para a tomada de próximas decisões. Por isso que, segundo Luhmann, os sistemas autopoieticos são "operativamente fechados" (Ibid., p. 59), pois se auto-reproduzem pelos seus próprios critérios:

Assim, pressupomos que a unidade de um sistema só pode ser produzida e reproduzida por esse próprio sistema mediante fatores no próprio ambiente. (p. 45). (...) Isso significa que a unidade de um sistema (o que inclui estruturas e limites do sistema) faz-se produzida e reproduzida pelas operações do sistema. Falamos aqui também de "fechamento operativo" do sistema. Isso vale tanto para o sistema da sociedade como para o sistema legal. (...) Isso permite dizer que o sistema jurídico (...) não pode fazer nada que não seja (...) compor formas (sentenças). (LUHMANN, 2016, p. 46).

Tais decisões são sempre em forma de comunicação (Ibid., p. 89; 487), pois, segundo o autor, a comunicação é o elemento chave para a auto-reprodução da sociedade como um todo: "A operação de base, pela qual o sistema social se delimita em relação ao seu ambiente, pode ser designada como comunicação" (Ibid., p. 73).

7 Ibid., p. 431.

8 Ibid., p. 30.

9 Ibid., p. 590.

Sistemas parciais como Direito, Economia, Política, Arte, etc. comunicam-se de forma variada, segundo seus próprios códigos binários, e suas comunicações se “engatam” (Ibid., p. 142) umas às outras, conferindo “validade” ao sistema. A validade (que Luhmann também chama de “símbolo”¹⁰) do Direito, portanto, é “o próprio sistema jurídico”¹¹, é a própria autopoiese (auto-reprodução) do Direito¹²:

Mais do que nunca, entendemos o conceito de validade não num sentido normativo, como se ele fosse implícito, sendo que o que é válido deve valer. Isolamos todo recurso em um “plano mais elevado” de atribuição do valor do dever. O direito vale se o símbolo do valor for designado como vigente - caso contrário, não valerá. (LUHMANN, 2016, p. 42).

No caso do Sistema Jurídico, as operações são sempre comunicações jurídicas versando sobre o lícito ou ilícito e que tomam como ponto de partida operações anteriores para sua validade: “[e] entre estrutura e operação existe uma relação circular, de modo que estruturas só podem ser construídas e variadas por operações, que, por sua vez, são especificadas pelas estruturas” (Ibid., p. 49).

Luhmann, como sociólogo e observador do Direito, conclui que o sistema jurídico se reproduz por meio de seus próprios critérios (Ibid., p. 67), que sempre se baseiam em referência às leis, princípios, doutrinas, jurisprudências, etc. mas que, para ele, são argumentos que servem apenas como forma de escamotear o paradoxo inescapável do sistema jurídico (Ibid., p. 128).

Ora, a identificação daquilo que pertence ou não ao sistema é feita pela atuação conjunta do código e dos programas (Ibid., p. 252-253). Aquele seria a lente pela qual o sistema jurídico observaria cada um dos fatos que lhe são apresentados (segundo o binômio legal/ilegal), já estes dão significado (valor, sentido) ao código, afastando (parcialmente) o paradoxo e as contradições inerentes à visão binária pelo qual o sistema codifica os fatos da sociedade.

O código dá autonomia ao sistema, permitindo a sua construção autopoietica, vez que apenas aquilo que é reconhecido como jurídico (portanto, conforme ao Direito) poderá participar da evolução do próprio Direito. Eis aqui o grande desafio apresentado aos programas: são estes que dotam o código de algum significado, permitindo-se reconhecer se uma conduta é legal ou ilegal como por exemplo o art. 121 do Código Penal (BRASIL, 1940), em que considera ilícito matar alguém.

Outros teóricos (e principalmente os da Teoria do Direito) evitavam dizer que o direito era paradoxal, e por isso desenvolveram conceitos como o da Norma Fundamental (LUHMANN, 2016, p. 98; 678), a maximização do bem-estar (Ibid., p. 678), a vontade soberana do legislador político (Ibid., p. 678; 724), a Regra de Reconhecimento (Ibid., p. 145-146), o Direito Natural (Ibid., p. 292; 311; 678; 724), o

¹⁰ Ibid., p. 138.

¹¹ Ibid., p. 220.

¹² Ibid., p. 132.

consenso (Ibid., p. 348), a moral (Ibid., p. 463-464; 678), dentre tantos outros, para fechar o “buraco” de validade última do Direito:

[n]esse sentido, não raras vezes são feitas remissões a padrões morais ou mesmo éticos mais elevados, pois, de outro modo (ou seja, se se mantiver imanente ao texto), não se poderia chegar a uma decisão. Tudo se passa como se os intérpretes da lei constitucional tivessem sempre de se valer de um direito mais elevado para se livrar de suas inseguranças. (LUHMANN, 2016, p. 128).

Ora, Luhmann dirá que a evolução do sistema jurídico (e dos demais sistemas) acontece pelo seguinte esquema: variação, seleção e (re)estabilização (Ibid., p. 342). A “variação” é a irritação pelo qual o sistema está sujeito devido ao seu ambiente¹³. Tais variações podem ocorrer em relação ao ambiente do sistema jurídico (provindas do sistema político, econômico, etc.), mas também de dentro do próprio ambiente interno do sistema jurídico.

Desse modo, tanto os Tribunais quanto as Procuradorias Jurídicas (que são organizações do sistema jurídico assim como os Tribunais) são “irritados” (influenciados) reciprocamente. Uma organização pode ou não “selecionar” o que lhe está irritando e, caso opte pela seleção, esta servirá de premissa para as próximas seleções do Direito. Essa é a fase de re-estabilização (“re” pois ela é apenas por certo período estável, logo alterando-se novamente). Todo esse caminho evolucionário (que Luhmann não valora como progresso ou retrocesso, apenas como mudanças¹⁴) aumenta a complexidade interna do sistema e delimita seus limites.

2 PROCURADORIAS LEGISLATIVAS E PARLAMENTOS: APRENDIZADOS MÚTUOS OU CORRUPÇÃO SISTÊMICA?

Como se sabe, as irritações entre Tribunais e Advocacia Pública ocorrem, principalmente, nos processos judiciais. Ora, os advogados, ao argumentarem em prol do ente público, “irritam” os Tribunais com novas argumentações, e tais variações argumentativas podem ser selecionadas (ou não) pelos Tribunais, influenciados em maior ou menor grau por elas.

De igual forma, os advogados também se baseiam em leis, doutrinas e jurisprudências prévias em seus argumentos, o que revela ao mesmo tempo a redundância do sistema jurídico (Ibid., p. 470-471). Desse modo, argumentações podem servir tanto para a variabilidade do sistema jurídico como para a redundância deste.

Percebe-se como todo esse processo é circular: os argumentos já se basearam em programas prévios, e a decisão final pelos Tribunais em certo litígio baseou-se nos argumentos das partes: “(...) cada decisão que venha a confirmar

¹³ Ibid., p. 58. É importante salientar que, na verdade, é o próprio sistema que se “auto-irrita”, pois embora influências possam vir do ambiente, o sistema só será irritado se ele mesmo permitir a irritação.

¹⁴ Ibid., p. 358/381.

uma condição legal (ou ilegal) pode por sua vez produzir, na aplicação seguinte, mais fatos legais ou ilegais" (Ibid., p. 238). Tal julgado poderá "irritar" as organizações do sistema jurídico e até mesmo outros sistemas (econômico, político, etc.) e, caso as Procuradorias Legislativas selecionem tal irritação, irão utilizá-la em suas argumentações, que servirão de variabilidade e/ou redundância para outras decisões, e assim por diante, chegando à conclusão de que o sistema jurídico constrói suas próprias bases mediante suas operações decisórias.

Por isso, não só a decisão última pela validade do direito contribui para o fechamento operativo do sistema, mas também as argumentações jurídicas: "Assim, o processo de fechamento operativo é encontrado não só no nível das decisões sobre a validade do direito, mas também no nível da argumentação. Também aqui se trata de evolução" (Ibid., p. 469).

Portanto, sempre ocorrem irritações entre as organizações do Direito e também entre o Direito e outros sistemas, como é o caso do sistema Político e, neste sentido, uma organização que pode resumir bem as associações entre esses dois sistemas são as Procuradorias Legislativas.

Ao Procurador do Legislativo compete, além das funções de assessoramento e outras correlatas, promover estudos e pesquisas jurisprudenciais, o exame dos aspectos jurídicos dos atos administrativos e a elaboração de estudos de natureza jurídico-administrativa apresentando o competente parecer jurídico, que tem como uma das funções precípua a prevenção de possíveis processos judiciais que venham a argumentar pela ilegalidade de determinada lei ou ato administrativo.

É tarefa do advogado legislativo, portanto, elaborar e/ou amparar minutas, contratos, editais de licitação, convênios, acordos ou ajustes em que for parte o órgão legislativo, acompanhar as publicações oficiais e outros processos em que este figure e amparar juridicamente o Poder Legislativo em defesas judiciais. Outrossim, deve solicitar, diretamente, a qualquer órgão do Poder Legislativo, ou fora dele, informações indispensáveis à consecução do trabalho jurídico e que não estejam disponíveis na mídia para consulta eletrônica, observados os limites legais.

Assim, precisa definir, dentro de sua competência legal, as prioridades jurídicas para inclusão na pauta, realizar controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, tarefas que exigem a independência funcional dos advogados públicos e a consequente dispensa do controle de ponto, nos termos da Lei n.º 8.906/94 (BRASIL, 1994), Constituição Estadual, Constituição Federal, Súmulas e Jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Luhmann não nega, desse modo, os elos entre Direito e Política, mas busca descrevê-los adequadamente de forma a corroborar a sua descrição como sistemas parciais autopoiéticos da sociedade. Não se pode falar em evolução do Direito sem nenhum tipo de influência da Política, e vice-versa (LUHMANN, 2016, p.

200; 370; 375). Os sistemas autopoieticos de Luhmann, embora operativamente fechados (pois se reproduzem segundo seus próprios critérios) são, ao mesmo tempo, abertos cognitivamente ao aprendizado (se não fossem, não poderiam ser irritados):

Cognitivamente aberto", porém, significa tão somente que o sistema produz as informações correspondentes a partir da posição de heterorreferência e as atribui às diferenças situadas em seu ambiente. (LUHMANN, 2016, p. 114).

Nesse sentido, segundo ele, se encaixa o conceito de "acoplamento estrutural" (Ibid., p. 589 e seg.) que pode ser definido como uma forma que permite a interdependência entre diferentes subsistemas sociais que operam em códigos distintos e mantêm sua autonomia operacional (LUHMANN, 2010, p. 33). Assim, cada subsistema mantém sua própria lógica e código de operação, mas eles precisam um do outro para se reproduzirem e garantir a reprodução da sociedade como um todo:

Consequentemente, também o acoplamento estrutural é uma forma, ou seja, uma forma constituída de dois lados — em outras palavras, uma distinção. O que inclui (o que é acoplado) é tão importante quanto o que exclui. As formas de acoplamento estrutural são, portanto, restritivas e assim facilitam a influência do ambiente sobre o sistema. (LUHMANN, 2016, p. 591).

Assim como o direito, que é um subsistema social que opera em um código específico, a política também é um subsistema que opera em um código próprio, que é o "governo/oposição". Apesar de suas diferenças, esses dois subsistemas estão acoplados estruturalmente e se influenciam mutuamente por meio da Constituição, que, segundo Luhmann, é o acoplamento estrutural entre Direito e Política (LUHMANN, 2016, p. 377).

De acordo com Luhmann, o acoplamento estrutural entre política e direito é essencial para a reprodução da ordem social, uma vez que a política fornece a orientação para a tomada de decisões coletivas e o direito confere a validade jurídica em casos concretos (Ibid., p. 592). Isso significa que a política define as orientações e objetivos da sociedade (maiormente programas finalísticos), enquanto o direito confere a litude ou ilicitude, geralmente ao molde de programas condicionais (do tipo "se/então").

Assim, tornam-se ainda mais nítidos os diversos pontos de contato que as Procuradorias Jurídicas dos órgãos legislativos (Câmara dos Deputados, Senado, Assembléia Legislativa ou Câmara de Vereadores) têm com os parlamentares, seja pela via consultiva seja pela via da defesa da Casa Legislativa em ações judiciais. As Procuradorias, como organizações do sistema jurídico, darão resposta no formato "lícito/ilícito", enquanto o Parlamento, organização do sistema político (Ibid., p. 193), enxergará suas operações sob a ótica "governo/oposição". O diálogo entre sistema jurídico e sistema político fornece muitíssimas variabilidades a ambos, o que permite aprendizados mútuos e aumenta a complexidade de suas próprias organizações.

Abstraindo, poderíamos dizer que os Projetos de Lei são encaminhados às Procuradorias Jurídicas para análise e consequente emissão de parecer jurídico com base na Constituição e legislações infraconstitucionais segundo o binômio lícito/ilícito, parecer que se torna premissa decisória para os próprios membros da Procuradoria, mas que também irritará a organização Parlamentar e seus respectivos membros: “Os membros, em sua qualidade de membros, devem produzir decisões que se orientem pelos programas do sistema (que são mutáveis no interior da organização) e, portanto, pelas normas do direito” (Ibid., p. 193).

Os pareceres jurídicos são, portanto, peças fundamentais na atuação das procuradorias jurídicas, pois são eles que orientam a tomada de decisões pelos gestores públicos e demais agentes do poder público. Esses pareceres são embasados em uma análise técnica e jurídica, buscando a observância da Constituição e das demais leis e normas que regem a atuação do poder público. A Constituição, portanto, é um arranjo institucional que, em uma sociedade moderna que serve como um elemento de interdependência estrutural entre o sistema político e o sistema jurídico (LUHMANN, 1993, p. 156).

Assim, ela é um mecanismo que garante a interdependência e a interconexão entre os dois sistemas sociais, permitindo que cada um cumpra seu papel específico na manutenção da ordem social. Assim, a Constituição funciona como um mecanismo de coordenação e integração entre os dois sistemas sociais, garantindo a estabilidade e a continuidade da ordem social.

Desse modo, a Constituição não fornece, em si, um entendimento universal. Segundo ele, o Direito “enxerga” a Constituição de uma forma, e a Política de outra, isso porque ambos os sistemas funcionam com um código binário distinto. Assim, repisa-se, enquanto as Procuradorias Jurídicas observam a Constituição pelo binômio da “licitude/ilicitude”, a Política analisaria a mesma pelo binômio “governo/oposição”.

Esta distinção binária torna de extrema importância o papel das Procuradorias Jurídicas Legislativas, pois, por estarem na periferia do sistema jurídico, servem de “amortecedores” para os Tribunais, isto é, convertem uma demanda política em um binômio lícito/ilícito: “A periferia funciona como um amortecedor para as questões a serem submetidas aos tribunais” (CAMPILONGO, 2011, p. 164).

Isso é fundamental para o funcionamento do centro do Direito, vez que seu trabalho é puramente decidir, estando em menor contato direto com os demais sistemas parciais da sociedade. Por isso Luhmann dirá que os Tribunais são mais cognitivamente isolados: “Por essa razão, os tribunais, se comparados com os legisladores e contraentes, trabalham num auto isolamento cognitivo de intensidade muito maior” (LUHMANN, 2016, p. 430).

Demandas que já passaram pelos filtros da periferia chegam aos Tribunais de forma “mastigada”, possibilitando uma decisão mais célere, isso porque os advogados públicos já analisaram ao menos sumariamente os dispositivos

constitucionais e infraconstitucionais, jurisprudências e doutrinas que caibam ao caso.

Desse modo, as Procuradorias Legislativas permitem que as lides cheguem aos Tribunais previamente analisadas pelo código “lícito/ilícito”, o que diminui o trabalho hermenêutico dos juízes, que podem se guiar pelas argumentações já realizadas previamente (em termos sistêmicos pode-se falar aqui de “irritação”).

Assim, o trabalho de prevenção das Procuradorias Jurídicas em todo os procedimentos dos órgãos legislativos (seja em sua função típica de legislar, seja em sua função atípica de administrar sua própria estrutura) é crucial para que o centro do sistema jurídico, os Tribunais, possam ganhar tempo e não sejam sobrecarregados por demandas que muitas das vezes poderiam ser sanadas pelas organizações periféricas do direito. Sem dúvida, ao trabalharem de forma preventiva com emissão de pareceres jurídicos, as Procuradorias Legislativas evitam transtornos em forma de ações judiciais que sobrecarregam os Tribunais, promovendo morosidade no Direito.

No entanto, os interesses particulares dos parlamentares podem representar um desafio para a imparcialidade das procuradorias jurídicas. Muitas vezes, esses interesses podem estar em conflito com o interesse público, o que pode levar a procuradoria a ser pressionada a emitir pareceres jurídicos que favoreça algum ou alguns parlamentares específicos em detrimento da lei.

Essa situação pode ser agravada principalmente em municípios com estruturas políticas frágeis e ausência de controle social, onde os vereadores podem ter mais poder para interferir nas decisões das Procuradorias. Isso pode levar a situações em que a Procuradoria atua como um “advogado” dos interesses dos vereadores, em vez de atuar como guardião da legalidade e defensora do interesse público.

Atos administrativos como contratos fraudulentos são também motivos que maculam a atuação das Procuradorias. Por exemplo, a emissão de parecer jurídico positivo em licitação pública cujos procedimentos nitidamente violam as normas de licitação pública. Isso pode gerar um desvio de recursos públicos e não deixa de ser uma forma de corrupção, podendo inclusive incorrer em ato de improbidade administrativa (MARTINS JUNIOR, 2013, p. 151).

Uma procuradoria legislativa pode elaborar pareceres ou projetos de lei em favor de interesses privados, em troca de favores políticos ou financeiros. Essa manipulação pode gerar um desvio de finalidade da atividade legislativa, o que constitui uma forma de “corrupção sistêmica”.

Ora, foi visto que a Teoria dos Sistemas enfatiza a importância da diferenciação funcional dos sistemas sociais, ou seja, da separação entre as funções exercidas pelos diversos sistemas sociais (como o sistema político, o sistema econômico, o sistema jurídico etc.). No entanto, práticas já citadas como a compra de pareceres jurídicos pelos agentes políticos fazem com que o sistema jurídico funcione mais como o sistema econômico do que como o sistema jurídico

pelo código "lícito/ilícito". De igual forma, a pressão política para que o parecer siga uma determinada orientação pode macular o código do Direito pelo código da Política.

Embora criticado por reafirmar de maneira simplista a inferioridade dos países periféricos em detrimento dos países centrais¹⁵, Marcelo Neves, em seu livro "Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação o caso brasileiro" (NEVES, 2020), aborda o conceito de "corrupção sistêmica" como uma situação de contaminação entre as funções dos diferentes sistemas sociais, o que pode afetar negativamente a eficiência e a eficácia dos mesmos. O autor argumenta que a corrupção sistêmica entre o Direito e a Economia ou entre o Direito e a Política é uma forma de corrupção que se manifesta quando as fronteiras entre esses dois sistemas sociais se confundem, gerando interdependência e vulnerabilidade.

Neves destaca que, em muitos países periféricos, incluindo o Brasil, a interdependência entre o sistema jurídico, o sistema econômico e o sistema político é particularmente forte, o que pode gerar um ambiente propício para a corrupção sistêmica (Ibid., p. 400). Nesse sentido, a corrupção sistêmica pode levar a um enfraquecimento da democracia, uma vez que ela afeta a confiança da população nas instituições políticas e jurídicas. Pode, inclusive, prejudicar a efetividade das políticas públicas, uma vez que os recursos são desviados para interesses privados e não são aplicados em benefício da população.

Assim, a corrupção sistêmica pode ser vista como um problema que afeta a complexidade e a diferenciação funcional dos sistemas sociais, o que pode levar a uma desestabilização do próprio funcionamento desses sistemas. A análise da corrupção sistêmica à luz da Teoria dos Sistemas pode contribuir para o desenvolvimento de estratégias mais efetivas de combate a esse fenômeno, que considerem não apenas os indivíduos envolvidos, mas também as estruturas e dinâmicas dos sistemas sociais em que a corrupção se manifesta.

Em outro sentido, CAMPILONGO (2011) afirma que não se trata de corrupção sistêmica, visto que, embora haja situações em que os sistemas utilizam outros códigos binários que não os deles, não se pode dizer que o Direito não opera, na maior parte do tempo, pelo binômio "lícito/ilícito". Nesse sentido, dirá que, na verdade, ocorre um "hipercontato intrassistêmico", isto é, o Direito, a Economia e a Política nos países periféricos estão em maior contato, promovem muito mais irritações entre si, do que se compará-los aos países centrais, o que não se pode dizer que não sejam funcionalmente diferenciados:

O que vem a ser descrito como falta de autonomia, sobreposição de códigos ou insuficiente fechamento operacional dos sistemas jurídicos das periferias é, na verdade, um fenômeno que pode ser

15 SOUZA, Jessé. Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o "culturalismo cibernético" da moderna teoria sistêmica. In BACHUR, J. P. (Org.). Dossiê Niklas Luhmann. Editora UFMG, 2013, p. 149. Ver também: DUTRA, Roberto. Diferenciação Funcional e a Sociologia da Modernidade Brasileira. Revista de Sociologia Política - Política e Sociedade, v. 15, n. 34, 2016.

mais bem descrito como 'hipercontato intrassistêmico'. (CAMPILONGO, 2011, p. 172).

Assim é que, se se quer evitar situações que possam macular o funcionamento das Procuradorias Jurídicas, é vital que elas mantenham sua independência em relação aos parlamentares e outros agentes políticos. Importante ressaltar também que essas situações não se limitam apenas às procuradorias legislativas, mas podem ocorrer em diversas organizações do sistema jurídico, ao se trocar os óculos do direito pelas lentes da política. A linha que separa os aprendizados mútuos da corrupção sistêmica, portanto, é uma temática polêmica e que ainda precisa de maiores estudos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação das Procuradorias Legislativas como consultoras e assessoras jurídicas dos órgãos legislativos é de extrema importância para garantir a conformidade dos futuros programas com a Constituição, normas infraconstitucionais, jurisprudências e doutrinas. O código binário "lícito/ilícito" das Procuradorias Legislativas permite a filtragem das irritações provindas da Política, especificamente as organizações parlamentares.

Tais filtros funcionam como prevenção a eventuais questionamentos e ações que acabam por sobrecarregar os Tribunais, além de serem amortecedores das demandas vindas da Política, o que também contribui para a celeridade das decisões. A tarefa das Procuradorias Legislativas, portanto, é de suma importância, tendo em vista que funciona como espécie de "mediadora" entre os Tribunais e os Parlamentos, fornecendo variação argumentativa não só para as organizações do sistema jurídico, mas também para as organizações da Política.

O tratamento dado pelas Procuradorias Legislativas às irritações provenientes da Política possibilita maior aprendizado e ganho de complexidade não só para o Direito mas também para a própria Política, tendo em vista que elas "aprendem" com os Parlamentos e vice-versa. Tais aprendizados mútuos, no entanto, podem servir de brecha para o surgimento de situações de clientelismo, compra de pareceres jurídicos e situações que maculam o Direito e podem caracterizar o que Marcelo Neves denominou de "corrupção sistêmica" ou, menos drástico, o que Celso Campilongo denominou de "hipercontato intrassistêmico".

Em suma, sendo a Procuradoria Jurídica no âmbito do Legislativo ainda nova e de difícil aceitação inclusive por alguns edis eleitos, é de crucial importância para o pleno funcionamento e autonomia do sistema jurídico, de forma a propiciar melhor isolamento cognitivo dos Tribunais em sua tarefa de decidir, promovendo maior celeridade e variabilidade tanto ao Direito quanto à Política.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.
- BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DUTRA, Roberto. **Diferenciação Funcional e a Sociologia da Modernidade Brasileira**. Revista de Sociologia Política - Política e Sociedade, v. 15, n. 34, 2016.
- LIMA, Fernando Rister de Souza. **Decisões do STF em Direito à Saúde: Aspectos Econômicos e Políticos**. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2020.
- LUHMANN, Niklas. **Die Gesellschaft der Gesellschaft**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2010.
- LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Editora Vozes, 2009.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimation durch Verfahren**. Suhrkamp. 2.ª ed., 1993.
- LUHMANN, NIKLAS. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda, 2016.
- LUHMANN, Niklas. **Organization and Decision**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Editora Vozes, 2013.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática - Vol. 2: Diferenciação funcional e modernidade**. São Paulo: Vozes, 2019.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática - Vol. 3: História, semântica e sociedade**. São Paulo: Vozes, 2020.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática: Estrutura social e semântica**. São Paulo: Vozes, 2018.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Enriquecimento ilícito de agentes públicos – Evolução Patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal n.º 8.429/92**. São Paulo. Revista Justitia, 2008.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MARTINS JÚNIOR. Wallace Paiva. **Tratado de Direito Administrativo**. v. 2. Coordenado por: Adilson Dallari, Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra Martins. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, COELHO, Inocência Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1039.
- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2.ª ed. 2020.
- SOUZA, Jessé. **Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o “culturalismo cibernético” da moderna teoria sistêmica**. In BACHUR, J. P (Org.). Dossiê Niklas Luhmann. Editora UFMG, 2013, p. 149.

VILLAS BÔAS, Orlando. **Teoria dos sistemas e direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

NEPOTISMO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA: OS CUIDADOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS NA CONTRATAÇÃO DE FAMILIARES DE CANDIDATOS COM RECURSOS PÚBLICOS

NEPOTISM AND CAMPAIGN ACCOUNTABILITY: THE PRECAUTIONS THAT MUST BE OBSERVED WHEN HIRING CANDIDATES' RELATIVES WITH PUBLIC FUNDS

Marcos Rafael Coelho¹

Artigo recebido em 29/4/2023 e aprovado em 26/6/2023.

RESUMO

Este artigo aborda as mudanças ocorridas nas eleições brasileiras após a ADI n. 4650 e criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como as implicações que podem ocorrer na contratação de familiares de candidatos com recursos públicos. A jurisprudência destaca que tal prática deve respeitar os princípios constitucionais da moralidade e economicidade, sob pena de haver um verdadeiro desvio de finalidade na aplicação do dinheiro dos pagadores de impostos. A falta de regulamentação específica exige que o Poder Judiciário atente para a questão no julgamento das contas de campanha, enquanto candidatos devem ter cautela ao contratar familiares, para evitar consequências negativas, tais quais devolução de valores ao Tesouro Nacional e sujeição a processos cíveis e criminais decorrentes. PALAVRAS-CHAVES: nepotismo, prestação de contas de campanha, familiar, candidato, recursos públicos

ABSTRACT:

This article addresses the changes that occurred in Brazilian election following ADI n. 4650 and the creation of the Special Campaign Financing Fund (FEFC), as well as the implications that may arise in the hiring of candidates' relatives with public funds. Jurisprudence emphasizes that such practice must respect the constitutional principles of morality and economicity, or else there could be a true deviation of purpose in the application of taxpayers' money. The lack of specific regulation requires the Judiciary to pay attention to the issue when judging campaign financial statements, while candidates should be cautious when hiring relatives to avoid negative consequences, such as the return of funds to the National Treasury and exposure to civil and criminal proceedings arising from it.

KEYWORDS: nepotism, campaign financial statements, relative, candidate, public funds

INTRODUÇÃO

O ano era 2014. Candidatos que precisavam arrecadar recursos para a sua campanha faziam uso de importante e generosa fonte de financiamento eleitoral: os recursos privados de grandes empresas. Isso funcionava muito bem para candidatos famosos, "figurões", personalidades politicamente fortes. Já o candidato menos famoso, com uma campanha mais modesta, contava tão somente com o apoio incondicional de seus amigos e familiares na campanha, que simplesmente se voluntariavam para, sem qualquer contraprestação (pelo menos oficialmente) bandeirar, pedir votos, distribuir santinhos, enfim, ajudar como conseguissem a viabilização daquela candidatura por vezes desacreditada.

¹ Mestrando em Administração Pública pela UFMS, Especialista em Direito Civil, Processo Civil Eleitoral e Constitucional. Assessor Jurídico dos Juizes-Membros do TRE-MS e Professor de Direito Eleitoral em Cursos de Pós-Graduação.

Por isso, as campanhas contavam com uma figura corriqueira e que se evidenciava na fase de prestação de contas: o familiar de candidato voluntário para trabalhar na campanha.

Era comum, na fase de diligências durante a instrução da prestação de contas de campanha, a entrega de esclarecimentos de que aquele cabo eleitoral ou coordenador de campanha atuou na campanha como voluntário, pois só gostaria de viabilizar a eleição de seu familiar ao cargo eletivo que concorria.

Nesse sentido, verifica-se de precedentes mais antigos do Tribunal Superior Eleitoral:

Recurso ordinário. Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 30-A da Lei nº 9.504/97. Deputado distrital.

1. A prestação de contas de campanha e a ação de investigação judicial eleitoral são ações diversas e o resultado atingido em uma não vincula necessariamente a decisão a ser tomada na outra, não bastando, assim, que as contas tenham sido reprovadas para que se chegue, automaticamente, à aplicação das severas sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

(...)

5. A ausência da emissão dos recibos de doação de serviços estimável em dinheiro, conquanto tenha sido apta a embasar a rejeição de contas do candidato, não possui gravidade suficiente, diante das circunstâncias do caso concreto, a justificar a imposição da grave sanção de cassação do diploma do candidato, nos termos do art. 30-A, § 2º, da Lei das Eleições, pois a prova apresentada demonstra que os serviços relativos à distribuição do seu material de propaganda foram realizados por *voluntários não remunerados*.

Recursos ordinários providos.

Ação cautelar julgada procedente.

(Recurso Ordinário nº 443482, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 62, Data 01/04/2014, Página 55)²

(...)

Mas como tudo na vida muda – e nesse ponto temos como exemplo mais contemporâneo as ferramentas de inteligência artificial, que estão cada vez mais assertivas-, as regras de arrecadação de recursos para campanha também mudaram.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Em 17.09.2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 4650, entendeu por bem em proibir que empresas

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO 4434-82, rel. Min. Henrique Neves, j. em 01.04.2014.

ou quaisquer outras pessoas jurídicas doassem recursos para as campanhas eleitorais. Dessa decisão, destacamos pertinentes excertos da ementa:

(...) 5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. 6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil). 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afiguram assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. (...) 16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas subsidiária e excepcional, somente se legitimando em caso de inércia deliberandi do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (in casu, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, quando e se quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma preferência de lei. (...) 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 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 § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

(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)³

Essa mudança foi sentida logo na campanha eleitoral de 2016, na qual os recursos privados assumiram um inédito protagonismo. E, como esperado, faltou dinheiro para custear todas as despesas inerentes das campanhas eleitorais.

Assim, em 2017, o Congresso Nacional, por meio da Lei n. 13.487/2017, criou a figura do famoso e polêmico “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”, que viria para compensar essa “perda de arrecadação” decorrente do financiamento de campanha com recursos das grandes corporações nacionais e viabilizar a necessária competição entre os aspirantes a cargos eletivos.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, rel. Min. Luís Fux, j. em 17.09.2015.

E nós, servidores da Justiça Eleitoral, já em 2018, ao analisarmos as contas de campanha dos candidatos, percebemos notável diferença de comportamento: os familiares dos candidatos – e até mesmo dos dirigentes partidários – que se "voluntariavam" para a campanha nas eleições anteriores, agora, queriam sim "receber" pelo trabalho – e muito bem!

JURISPRUDÊNCIA APLICADA

Por isso, em 23.7.2019, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, mesmo sem haver qualquer proibição prevista em lei ou resolução, no julgamento da Prestação de Contas n. 0601182-03, sob relatoria do Juiz Daniel Castro Gomes da Costa, em uma análise dos princípios constitucionais que devem nortear o correto uso dos valores destinados ao financiamento eleitoral, entendeu que o candidato usar recursos públicos para contratar familiar para a campanha ofendia princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia.

Senão vejamos a ementa do *leading case* daquele Regional:

(...)

1. A despeito de não haver restrição legal expressa, a contratação de familiares da prestadora como cabos eleitorais para campanha, com a utilização de recursos públicos oriundos do Fundo Partidário (FP) ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é incompatível com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro, com nítida sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, em dissonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade e isonomia, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.
2. Considerando o novo regime jurídico de financiamento, o processo de prestação de contas, apesar de se limitar à averiguação da regularidade contábil da campanha, deve ser analisado de acordo com o sistema constitucional vigente, com censura da justiça eleitoral quando recursos públicos são direcionados a cônjuges, companheiros ou parentes de candidato, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, segundo inteligência do que prevê a Súmula Vinculante nº 13 do STF.
3. In casu, a candidata prestadora utilizou-se de, aproximadamente, 50% (cinquenta por cento) dos recursos financeiros movimentados (provenientes do FEFC) para contratar os serviços de dois filhos, sendo que, um deles, para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal.
4. Contas desaprovadas.
5. Devolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha sem a devida comprovação de sua utilização, a teor do art. 82, § 1º, da Resolução TSE nº 23.553/2017. Do mesmo modo, restituição de recursos do Fundo Especial de

Financiamento de Campanha utilizados com contratação de parentes em até 3º grau para a campanha eleitoral.

6. Remessa de cópia dos autos à Procuradoria Regional Eleitoral para apurar a ocorrência de possível crime de apropriação indébita eleitoral, tipificado no art. 354-A do Código Eleitoral⁴.

(...)

A decisão considerou, ainda, que tal prática configuraria um verdadeiro "nepotismo" com o dinheiro público, razão pela qual as limitações da Súmula Vinculante n. 13 do STF deveriam ser aplicadas na espécie.

Nesse caso, a candidata usou 50% de todo o dinheiro que recebeu do Fundão Eleitoral para contratar dois filhos, sendo que um deles era para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença-médica no cargo de servidor público municipal!

Nesse ponto, é importante citar as considerações feitas pelo eminente Relator, Juiz-Membro Daniel Castro Gomes da Costa, em seu substancioso voto:

(...)

A despeito de não haver restrição legal expressa para a contratação de parentes e de empresas de familiares com dinheiro público (proveniente do FEFC), vislumbra-se, in casu, clara sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, bem como a dissonância em relação às noções de moralidade, impessoalidade e isonomia, que devem pautar as atividades administrativas.

À luz da crise político-institucional que permeia o Brasil, compreende-se essencialmente imoral a utilização de dinheiro público, cuja aplicação deveria ser destinada a campanhas eleitorais de forma séria, consoante os ideais que norteiam o Sistema Eleitoral brasileiro, para a contratação de parentes.

Nas contas sob análise, a douta PROCURADORIA e o parecer da CCIA apontaram que, além da filha da candidata, JANAÍNA CAVALCANTE BRASIL, ter recebido R\$ 400,00 por ter sido cabo eleitoral, também seu outro filho, MATHEUS CAVALCANTE BRASIL, recebeu R\$ 2.044,00 de recursos públicos para ser coordenador de campanha, em período que, na qualidade de servidor público municipal desta Capital, estava de licença-médica, conforme demonstrado no parecer de ID 982659.

(...)

Registra-se, como bem examinou a CCIA, que não há nos autos qualquer comprovação de que os filhos da prestadora desempenharam qualquer atividade na campanha eleitoral.

Além disso, mostra-se absurdo que a prestadora se utilize de 50% dos recursos financeiros movimentados (FEFC) para a contratação de parentes.

(...)

4 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. PC 0601182-03, rel. rel. Daniel Castro Gomes da Costa, j. em 23.07.2019.

Identifica-se, nessa situação, autêntico desvio de finalidade e inobservância das disposições constitucionais, visto que os recursos originalmente destinados à promoção do equilíbrio entre interesses e à consequente criação de um ambiente eleitoral mais justo foram utilizados de modo a privilegiar interesses particulares e antirrepublicanos, em nada compatíveis com o interesse público e com os anseios da população para que se alcance uma sociedade mais justa e solidária, objetivo da República Federativa do Brasil[38], agravando-se o já debilitado quadro de desconfiança da sociedade em relação às estruturas político-partidárias brasileiras.

Assim, considerando os precedentes recentes do Poder Judiciário sobre a prática de nepotismo e os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, amplamente difundidos no sistema político brasileiro, tenho que a prestadora não poderia utilizar dos recursos públicos destinados à sua campanha para a contratação de parentes, dada a evidente incompatibilidade da prática com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro.

Importa destacar que, a despeito de a análise ser compreendida como abstração jurídica relativa a uma hipótese de padrão de entendimento e comportamento mediano que serve de parâmetro objetivo de razoabilidade, existe entendimento doutrinário e jurisprudencial firmado sobre seu conceito, o qual, inclusive, serve de critério em decisões de tribunais superiores[39]. Nesse sentido, compreende-se perfeitamente cabível a sua aplicação à situação descrita, no intuito de se estabelecer uma referência de comportamento cuja observância é razoavelmente esperada.

Deste modo, tem-se que as despesas realizadas pela candidata prestadora, alusivas à contratação de seus dois filhos, não se mostram devidamente comprovadas, razão pela qual tais recursos devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, não obstante a apuração de tal conduta na seara penal (art. 354-A do Código Eleitoral).

(...)

Esse processo referenciado teve o seu trânsito em julgado sem qualquer recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, razão pela qual ficou “escondido” dentro dos precedentes daquele Regional, apesar da riqueza do seu conteúdo.

Logo, a tese inaugurada pelo Juiz-Membro Daniel Castro Gomes da Costa importou em norte moral para diversos outros precedentes daquele Tribunal Regional, no sentido de não permitir repasse de recursos públicos para familiares de candidato, a despeito de inexistência de qualquer proibição legal ou normativa nesse sentido até hoje.

A partir dessa decisão, vários foram os julgados daquele Regional no sentido de não tolerar a remuneração de familiares de candidatos e dirigentes partidários com recursos públicos de campanha, em estrita observância aos

caros princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia, previstos expressamente no art. 37 da Constituição Federal⁵.

Porém, outros Tribunais Regionais Eleitorais pensaram de forma diversa, sob o argumento de não haver qualquer proibição legal ou normativa para considerar a despesa irregular.

E, como esperado, o tema foi objeto de análise do Tribunal Superior Eleitoral, em outro caso, quando o Ministro Relator Sérgio Banhos, conheceu o Respe n. 0601163-94⁶ e, ao julgá-lo em plenário no dia 29.9.2020, promoveu um amplo debate acerca do tema.

Esse julgamento faz importante observação da inaplicabilidade da Súmula Vinculante n. 13 do STF⁷ na espécie, o que faria com que qualquer despesa paga a familiares de candidatos e que recebesse recursos públicos fosse automaticamente considerado irregular.

Portanto, diferentemente dos critérios adotados em 2019 pelo TRE-MS, as balizas fixadas pelo TSE em 2020, materializadas pelo voto do Ministro Sérgio Banhos são nessa linha:

(...)

as contratações de familiares, caso sejam realizadas, devem observar rigorosamente os princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade e da economicidade, assim como devem evidenciar elevado grau de transparência, a fim de que sejam, de forma satisfatória, demonstradas as peculiaridades da transação, as atividades efetivamente desenvolvidas e a compatibilidade dos custos com valores de mercado.

(...)

No mesmo sentido, decidiu o TSE no REspe n. 0601664-69, j. 25.2.2021, rel. Ministro Mauro Campbell Marques⁸.

Assim, não é proibida a contratação de familiares dos administradores dos recursos públicos de campanha (dirigentes partidários, candidatos e candidatas), mas tais pagamentos devem observar estritamente os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e, principalmente, da economicidade, ou seja, tais gastos devem ser efetivamente comprovados e estarem condizentes com valores de mercado para aquela atividade, sob pena de ocorrência de desvio de finalidade por favorecimento indevido em uma espécie de “nepotismo” que merece toda a reprimenda da Justiça Eleitoral

5 Constituição Federal de 1988: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 0601163-94, rel. Min. Sérgio Banhos, j. em 29.09.2020.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado da Súmula Vinculante n. 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

8 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 0601664-69, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 25.02.2021.

Portanto, o candidato pode contratar um familiar e remunerar os seus serviços com recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, desde que o valor pago seja compatível e proporcional ao serviço realizado, bem como haja efetiva comprovação de que o serviço contratado foi efetivamente realizado.

Contudo, a ausência de regulamentação específica acerca dessa situação, seja pela legislação, seja por Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, acaba por permitir que candidatos utilizem recursos públicos, advindos dos pagadores de impostos, com desvio de finalidade, exigindo que os Tribunais Regionais Eleitorais e até mesmo o Tribunal Superior Eleitoral façam uso do ativismo judicial e de técnicas de interpretação conforme a Constituição para proteger a probidade que deve reger a aplicação do dinheiro público.

É como disse o Juiz-Membro do TRE-MS Alexandre Branco Pucci em seu voto ao julgar em 31.08.2022 o REI n. 0600949-97⁹:

(...)

Quando os recursos de campanha eram essencialmente privados, sobretudo à época em que pessoas jurídicas podiam financiar campanhas eleitorais, era comum que familiares de candidatos participassem da campanha eleitoral, mas registravam os serviços prestados como doações estimáveis em dinheiro, ou seja, em tese, não recebiam contrapartidas financeiras em troca dos trabalhos realizados na campanha.

Contudo, com a proibição de recebimento de recursos de pessoas jurídicas e com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi possível observar-se uma inversão dessa lógica: familiares de candidatos continuavam apoiando a campanha, mas agora, se utilizavam de recursos financeiros públicos recebidos para custear as despesas da candidatura.

A ausência de proibição dessa prática, seja pela legislação de regência, seja pelas resoluções do TSE, acabou por permitir que candidatos repassassem tais valores a familiares com base em critérios pessoais, em desacordo com os caros princípios constitucionais que regem a aplicação do dinheiro dos pagadores de tributos.

(...)

E, mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral continua com seu entendimento de que tais gastos de campanha devem estritamente obedecer os princípios da economicidade e moralidade, não só para contratação de familiares de candidatos para atividades de campanha, mas até mesmo no caso de contratação de empresa cujos sócios possuem relação de parentesco com os candidatos, hipótese em que para configuração da irregularidades, foram estabelecidos quatro critérios objetivos: a) valores dissonantes às práticas comuns do mercado; b) ausência de técnica suficiente à prestação do

9 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. PC 0600949-97, rel. Alexandre Branco Pucci, j. em 31.08.2022.

serviço contratado; c) fraude na contratação do serviço etc., todas condicionantes que evidenciam a má-fé, a intenção de lesar o patrimônio público, o privilégio na contratação.. Senão vejamos:

(...)

1. Trata-se da prestação de contas da campanha de 2018 dos candidatos aos cargos de Governador e Vice-Governador em Rondônia desaprovadas pelo Tribunal de origem, em virtude de falhas: a) no pagamento de despesas eleitorais a empresas cujos sócios possuem relação de parentesco com os candidatos; b) com despesas com publicidade; e c) com contrato de cessão de veículo assinado em nome de pessoa falecida. 2. No tocante às duas últimas irregularidades, a reforma da conclusão regional exigiria o reexame do conjunto probatório, porque b) “a Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo, como o próprio nome já o diz e como é de conhecimento público, não produz materiais gráficos e nem tampouco vende água”; e c) “do contrato de cessão de veículo, a pessoa que assinou, o fez de forma literal quanto ao nome da falecida, por extenso, o que denota a vontade de se passar por esta”. 3. A contratação de parentes não constitui falha per se a justificar a desaprovação das contas. Para tanto, é indispensável a prova de a) valores dissonantes às práticas comuns do mercado; b) ausência de técnica suficiente à prestação do serviço contratado; c) fraude na contratação do serviço etc., todas condicionantes que evidenciam a má-fé, a intenção de lesar o patrimônio público, o privilégio na contratação. Precedentes. 4. Não constam dos autos elementos que corroborem o ilícito, ficando claro que o Tribunal de origem reputou a falha apenas pela circunstância de que as empresas possuem como sócios parentes dos candidatos, tese inclusive rechaçada pelo Plenário desta Casa. Irregularidade afastada. 5. Recurso especial parcialmente provido.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060122121, Acórdão, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator designado Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 66, Data 13/04/2023)¹⁰

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo trouxe uma mudança importante no financiamento de campanha: a utilização de recursos privados, proeminentemente oriundos de pessoas jurídicas, deu lugar à utilização de recursos públicos, sobretudo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

E, familiares de candidatos e de dirigentes partidários, que antes “voluntariavam-se” para suas atividades, na nova realidade, acabem sendo remunerados por esses recursos públicos e, por vezes, com valores consideráveis.

10 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. REsp 060122121, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes, j. em 13.04.2023

Por isso, candidatos, partidos políticos e federações partidárias, caso não queiram sofrer as consequências da má aplicação dos recursos públicos recebidos na campanha, devem evitar fazer uso desse estratagema, que pode acabar custando muito caro para todos os envolvidos.

Afinal, as despesas de campanha, sejam as realizadas com recursos privados, sejam aquelas feitas por meio de contas bancárias específicas destinadas ao Fundo Partidário e, agora, ao FEFC, possuem estritas regras de aplicação, cuja inobservância impacta diretamente no destino do julgamento da prestação de contas de campanha.

Isso não mudou.

O que mudou é que, da mesma forma que o recebimento de recursos públicos de campanha também gera a necessidade de devolução dos valores irregularmente utilizados ao Tesouro Nacional, cuja obrigação, quando não cumpridas, poderá ensejar o avanço, pela União, ao patrimônio privado dos prestadores, na forma da Resolução TSE n. 23.709/2022, não obstante consequências cíveis e criminais desses atos, tais quais, eventual cassação do mandato em ação específica, nos termos do art. 30-A da Lei n. 9.504/1997¹¹, ou ainda, condenação em ação penal eleitoral, por infringência ao art. 354-A do Código Eleitoral – o novo tipo penal “apropriação indébita eleitoral”, também trazido pela Lei n. 13.488/2017.

Desse modo, tanto os prestadores de contas quanto os julgadores dessas demandas devem ter especial atenção com essa parte do processo eleitoral, não só pelas consequências cíveis e criminais que possam advir da má aplicação de recursos de campanha, mas também pela necessidade de efetiva fiscalização do destino dado aos recursos arrecadados em campanha, especialmente aqueles oriundos de recursos públicos do FEFC e do Fundo Partidário.

Assim, se por um lado, a aferição de irregularidades não previstas expressamente nas normas de regência pode gerar insegurança jurídica, por outro, a interpretação dos casos concretos pelos Juízos e Tribunais Eleitorais em consonância com princípios constitucionais é uma eficiente forma de impedir o mau uso de recursos públicos por candidatos e partidos políticos, tão somente em razão de lacunas normativas.

E nessa dicotomia, certamente, deve prevalecer o interesse do cidadão, verdadeiro pagador de tributos ao Tesouro Nacional, nascente dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Portanto, cabe à Justiça Eleitoral, dentro de suas possibilidades, agir com a necessária firmeza na aferição da regularidade da aplicação de recursos públicos, sob pena de permitir que os beneficiários dos recursos públicos de

¹¹ Lei n. 9.504/1997. Art. 30-A: Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

campanha, sem qualquer pudor – e já que estamos falando de parentes-, “coloquem tudo na conta da viúva”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4650**, rel. Min. Luís Fux, j. em 17.09.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **PC 0601182-03**, rel. Daniel Castro Gomes da Costa, j. em 23.07.2019. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/ms/2019/07/24/16/4224dd15900c02b008c1feb2f68c4c921c3bafb5>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **PC 0600949-97**, rel. Alexandre Branco Pucci, j. em 31.08.2022. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3032236>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO 4434-82**, rel. Min. Henrique Neves, j. em 01.04.2014. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/49387>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspel 0601163-94**, rel. Min. Sérgio Banhos, j. em 29.09.2020. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1396391>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspel 0601664-69**, rel. Min. Mauro Campbel Marques, j. em 25.02.2021. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1410750>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspel 060122121**, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes, j. em 13.04.2023. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral>. Acesso em: 19 jun. 2023.

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E SOBERANIA POPULAR

ELECTIVE MANDATE IMPUGNATION ACTION AND POPULAR SOVEREIGNTY

Telma Berretta Guimarães¹

Artigo recebido em 2/5/2023 e aprovado em 23/6/2023.

RESUMO

Este estudo trata de uma ação eleitoral prevista na Constituição da República Federativa do Brasil: a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). À luz da legislação eleitoral, da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, serão abordadas a sua origem e natureza jurídica, as condições da ação, seus objetivos, o rito processual, a produção de provas e os efeitos da procedência do pedido. Em seguida, será elaborada uma contextualização desse instituto dentro do ordenamento jurídico brasileiro, relacionando-o a diversos princípios constitucionais e destacando a sua importância. Por fim, será proposta uma reflexão sobre a sua finalidade e sua estreita relação com o princípio da soberania popular.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Eleições; Ação de impugnação ao mandato eletivo; Jurisprudência.

ABSTRACT

This study deals with an electoral action provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil: the Elective Mandate Impugnation Action (AIME). In the light of electoral legislation, doctrine and jurisprudence of the Superior Electoral Court, its origin and legal nature, the conditions of the action, its objectives, the procedural rite, the production of evidence and the effects of accepting the request will be addressed. Then, a contextualization of this institute within the Brazilian legal system will be elaborated, relating it to several constitutional principles and highlighting its importance. Finally, a reflection on its purpose and its close relationship with the principle of popular sovereignty will be proposed.

Keywords: Electoral Law; Election; Elective Mandate Impugnation Action; Case Law.

INTRODUÇÃO

Conforme expresso na Constituição Federal, o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Em uma democracia, o povo é o titular do poder político, exercendo-o de maneira direta ou indireta. O exercício do poder político pela via indireta ocorre através de representantes eleitos.

Assim, de acordo com o **Texto Constitucional**, os representantes do povo são escolhidos por meio do voto direto, secreto, universal e periódico para ocupar os cargos eletivos de Chefia do Poder Executivo (Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Prefeitos e Vice-Prefeitos) e do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Pós-Graduada em Direito e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista e em Direito Processual Civil pelas Faculdades Metropolitanas Unidas. Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

Para assegurar a liberdade do voto e a normalidade e a legitimidade das eleições, a Constituição Federal e as leis eleitorais preveem um conjunto de ações, que podem ser propostas nos diversos momentos do processo eleitoral.

O objetivo deste estudo é analisar uma dessas ações, prevista no próprio Texto Constitucional e que pode ser ajuizada nos quinze dias subsequentes à diplomação dos eleitos. Trata-se da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME).

Esta ação adquiriu grande importância no contexto político nacional, ao ser ajuizada em 02 de janeiro de 2015 com o objetivo de desconstituir o mandato da Presidente e do Vice-Presidente da República eleitos em 2014. Proposta pela Coligação Muda Brasil, liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, cujo candidato à Presidência da República havia sido derrotado no segundo turno, a AIME nº 7-61.2015.6.00.0000 foi julgada improcedente pelo Tribunal Superior Eleitoral em 9 de junho de 2017. Mas colocou em destaque essa e outras ações eleitorais como instrumentos aptos a provocar a perda do mandato presidencial conquistado nas urnas.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas. Primeiro, buscou-se estudar a legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema. Em seguida, fez-se um levantamento bibliográfico. Finalmente, levantou-se a jurisprudência disponível no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, no menu “jurisprudência por assunto”, selecionando-se “mandato eletivo”, destacando-se os pontos de maior interesse para a pesquisa.

Com base nesse material, foi elaborado o presente estudo que, longe de esgotar o tema, tem por finalidade apresentar ao leitor a ação de impugnação de mandato eletivo, seus objetivos, seu procedimento e sua importância dentro da ordem constitucional, terminando com uma reflexão sobre a AIME e o princípio da soberania popular.

1 NATUREZA JURÍDICA E OBJETIVOS DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)

A ação de impugnação de mandato eletivo está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 14, parágrafos 10 e 11, os quais dispõem, *in verbis*:

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

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

(...) §10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da

diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Como seu próprio nome diz, é uma ação. Trata-se, portanto, do exercício do direito de ação, que, nas palavras de Ailton Cocurutto (2011, p. 169), é: “o direito subjetivo público de se exigir do Estado a prestação jurisdicional. É o direito, conferido a toda e qualquer pessoa, de provocar a atividade jurisdicional do Estado a fim de ver apreciada em juízo uma pretensão”.

Assim, o autor provoca a jurisdição com o objetivo de obter a desconstituição de um mandato eletivo adquirido nas urnas, com o argumento de que o processo eleitoral foi comprovadamente viciado pelo abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

A doutrina a classifica, ainda, como uma ação constitucional, uma vez que prevista na própria Carta Magna, e como uma ação de conhecimento, pois o Juiz apreciará os fatos e provas trazidos pelas partes e decidirá o mérito da questão.

Os doutrinadores a consideram, também, como ação civil pública, a exemplo de Marcos Ramayana (2010, p. 527), para quem a ação objetiva tutelar interesses difusos, tais como o interesse do eleitor em eleições limpas nas quais possa votar livremente, sem ter sua vontade influenciada por qualquer ilegalidade.

É possível classificá-la, por fim, como uma ação constitutiva negativa ou desconstitutiva, porque, se julgado procedente o pedido, serão invalidados os votos conquistados pelo candidato, que perderá o mandato para o qual foi eleito.

Conforme mencionado, o que o autor busca em juízo é a perda do mandato eletivo conquistado nas urnas pelo réu, sob o argumento de que sua vitória não foi legítima.

O segundo escopo, como veremos adiante, é obter a declaração de inelegibilidade do réu pelo período de oito anos, com fundamento no artigo 1º, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 64/90².

Para Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2018, p. 518): “seu objetivo específico se destina a desconstituir a diplomação, ato jurídico de jurisdição voluntária, que tem a função de declarar a validade de todo o procedimento havido no período eleitoral”.

2 Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...) d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Ramayana (2010, p. 531) entende que o diploma é atingido de forma indireta, sendo o objetivo principal da ação invalidar as eleições para o réu e fazê-lo perder o mandato eletivo. Nesse aspecto, é importante frisar que essa ação também é cabível contra o suplente diplomado pela Justiça Eleitoral.

2 LEGITIMIDADE DAS PARTES

Segundo a doutrina de Marcus Vinícius Rios Gonçalves (2014, p. 103):

A regra, no processo civil, é de que ninguém pode ir a juízo, em nome próprio, para postular ou defender direito alheio. Se o fizer, será carecedor de ação. Aquele que alega ser titular de um direito pode ir a juízo postulá-lo em nome próprio. Trata-se da legitimidade ordinária, em que os sujeitos vão a juízo para litigar, em nome próprio, sobre os seus alegados direitos.

Excepcionalmente, e por expressa previsão legal, ocorrerá a legitimidade extraordinária, em que uma pessoa, denominada substituto processual, defenderá em nome próprio interesse alheio.

A legitimidade das partes é condição da ação, o que significa que, se autor ou réu não forem aptos a ocupar o polo ativo ou passivo (respectivamente) da relação jurídica processual, o processo será extinto sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Na ação de impugnação de mandato eletivo, têm legitimidade ativa os partidos políticos, as coligações, os candidatos e o Ministério Público. Edson de Resende Castro (2014, p. 420) pontua que tais legitimados resultam de construção jurisprudencial, pois não existe lei infraconstitucional regulamentando a ação.

Apesar da sua natureza de ação civil pública, conforme visto anteriormente, entendemos ocorrer aqui a legitimação ordinária, pois os partidos políticos, coligações e candidatos têm interesse direto no resultado do pleito eleitoral, embora estejam defendendo também o direito difuso à normalidade e legitimidade das eleições.

Quanto ao Ministério Público, para Ramayana (2010, p. 576) “ocorre uma mera substituição de parte, mas não a substituição processual propriamente considerada, pois o Ministério Público assume a defesa própria de interesse próprio (guardião do regime democrático)”. Deveras, de acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, compete-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Não resta dúvida de que a ação de impugnação de mandato eletivo é instrumento de defesa da democracia, porque se destina a resguardar o processo eleitoral e a liberdade do voto. Além disso, existe o interesse difuso na normalidade das eleições. Esses dois elementos conferem ao Ministério Público

plena legitimidade para atuar como autor da ação e, nos casos em que não for parte, como fiscal da ordem jurídica.

2.1 O DEBATE ACERCA DA LEGITIMIDADE ATIVA DO ELEITOR

Há uma discussão doutrinária acerca da possibilidade de o eleitor também ser legitimado para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não reconhece o eleitor como legitimado ativo³. Dentre aqueles que acompanham o posicionamento jurisprudencial está Joel José Cândido (2012, p. 284), para quem não é possível estender a legitimação ao eleitor, pois este não está autorizado a propor a Ação de Impugnação a Pedido de Registro de Candidatura, a qual tem natureza jurídica idêntica. Além disso, para ele, a ampliação da legitimidade comprometeria o sigilo do processo e daria margem à propositura de ações infundadas, pautadas pelo mero interesse político e eivadas de má-fé.

Pedro Henrique Távora Niess (1996, p.55) discorda dessa posição. Ele entende ser o eleitor titular do direito em disputa, pois o bem jurídico tutelado (a incolumidade das eleições) é de interesse público. Argumenta, ainda, que não há nenhuma lei restringindo ou negando legitimidade ao eleitor, não podendo ser realizada interpretação extensiva neste sentido. Quanto ao sigilo, compete ao Juiz preservá-lo, salientando ainda o autor que a própria Constituição Federal, em seu artigo 14, § 11 incumbiu-se de responsabilizar aquele que proceder de modo temerário na propositura da ação.

2.2 LITISCONSÓRCIO

No polo passivo, figuram os candidatos vencedores da eleição e diplomados pela Justiça Eleitoral, a quem o autor da ação atribui uma vitória ilegítima.

Nesse aspecto, discute-se especialmente na doutrina a questão do litisconsórcio, se necessário ou não.

No caso das eleições majoritárias, o entendimento dominante reconhece a existência do litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos a Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito e seus respectivos Vices, e entre os candidatos a Senador e seus respectivos Suplentes. Nesse sentido, por exemplo, fala a doutrina de Edson de Resende Castro (2014, p. 427-428).

Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e, conforme lembra Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 320), foi consolidado na Súmula nº 38 do TSE, que dispõe: “Nas ações que visem à

³ Veja-se, por exemplo, o REspe nº 21095/ES, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 25/03/2003.

cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária".

Com efeito, o voto dado ao titular estende-se ao seu vice ou suplente. Daí resulta que se o ilícito praticado durante o processo eleitoral beneficiou a um, favoreceu também ao outro. Logo, a sentença que julgar procedente o pedido do autor atingirá a ambos (titular e vice/suplente), em *litisconsórcio unitário*.

Ora, inadmissível aplicar ao vice ou suplente de candidato a cargo majoritário os efeitos da procedência da ação, sem chamá-los a integrar a relação jurídica processual como réus, o que configuraria grave violação aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Isso torna o litisconsórcio passivo um *litisconsórcio necessário*.

Por conseguinte, a ação deverá ser proposta contra ambos, dentro do prazo decadencial de quinze dias contados da diplomação. Diz o artigo 115 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I – nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II – ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.

Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.

Conforme observa José Jairo Gomes (2016, p. 800), a regularização do polo passivo deve ocorrer dentro do prazo para ajuizamento da ação, caso contrário, deve haver a extinção do processo.

Quanto às eleições proporcionais, merece destaque o entendimento firmado nos últimos anos pelo Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual, quando esta ação é proposta com fundamento em fraude à cota de gênero, o partido político ou coligação não é litisconsorte passivo necessário, porque a legitimidade passiva *ad causam* nessa espécie de ação restringe-se aos candidatos eleitos (AgR-RO-El nº 060190261, Rel. Min Benedito Gonçalves, j. 30/09/2022). Aqui, os suplentes são admitidos em litisconsórcio facultativo.

Dentro desse debate, cabe ainda pontuar que a declaração de inelegibilidade, quando cabível, deve ser feita individualmente para cada um dos corréus, por força do disposto no artigo 18 da Lei Complementar nº 64/90⁴.

4 Art. 18. A declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, governador de estado e do Distrito Federal e prefeito municipal não atingirá o candidato a vice-presidente, vice-governador ou vice-prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles.

3 PROCEDIMENTO

Para exercer a jurisdição, o Estado utiliza-se de um instrumento, o processo, que se inicia com a protocolização da petição inicial pelo autor junto ao Juízo competente para o julgamento da ação. Nesse instante, a inércia da jurisdição é rompida.

O processo também pode ser entendido como a relação jurídica que se forma entre o autor, o réu e o Juiz, na qual esses atores têm uma série de direitos, deveres e prerrogativas de natureza processual, e não material (COCORUTTO, 2011, p. 89-90).

O processo não se confunde com o procedimento, que pode ser definido como o conjunto de atos sequenciais e concatenados por meio dos quais o processo se desenvolve. Esses atos são denominados atos processuais e formam o chamado rito processual.

Para a ação de impugnação de mandato eletivo, a Constituição Federal não fixou qual o procedimento a ser adotado, e não há nenhuma norma regulamentando o assunto.

Por isso, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, inicialmente, era no sentido de se adotar o procedimento ordinário (hoje denominado procedimento comum) previsto no Código de Processo Civil, o qual tem aplicação subsidiária no Direito Processual Eleitoral.

Porém, a partir das eleições de 2004, percebendo que o procedimento ordinário era lento demais e que havia a necessidade de celeridade na tramitação, sob pena de a ação perder o objeto, e também para atender ao disposto no artigo 5º, inciso LXXVIII do Texto Magno, o TSE modificou o seu entendimento, decidindo pela aplicação do rito previsto nos artigos 3º a 8º da Lei Complementar nº 64/90, que é o mesmo aplicado à ação de impugnação ao registro de candidatura (CASTRO, 2014, p. 431-433).

Além disso, conforme está expresso no Texto Constitucional, a ação de impugnação de mandato eletivo deverá ser proposta no prazo de 15 dias contados da diplomação.

Sobre o termo inicial do prazo, observa Joel José Cândido (2012, p. 283): "Sem diplomação, obrigatória no processo eleitoral, não há mandato: há, apenas, um direito expectivo gerador a um mandato, para o eleito. Logo, não há o que atacar, inexistindo objeto para a ação".

Referido prazo é decadencial, não se interrompendo nem se suspendendo aos domingos, feriados ou em decorrência do recesso forense. Porém, se o seu término cair em um dia em que não haja expediente na Justiça Eleitoral, deverá ser prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, aplicando-

se aqui o artigo 224, § 1º, do Código de Processo Civil. O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento nesse sentido.⁵

3.1 RITO PROCESSUAL

Protocolizada a petição inicial, na qual o autor, se desejar, poderá arrolar até seis testemunhas, será citado o réu para apresentar contestação no prazo de sete dias, podendo ele também apresentar rol de até seis testemunhas (art. 4º da Lei Complementar nº 64/90).

O Ministério Público, quando não for parte, também será intimado, para acompanhar o processo como fiscal da ordem jurídica, sob pena de nulidade.

A seguir, se possível, o juiz poderá julgar antecipadamente o mérito (art. 355 do Código de Processo Civil). Caso contrário, passará à fase instrutória, a qual será realizada nos quatro dias subsequentes (art. 5º, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90).

Nos cinco dias seguintes, o juiz ou relator realizará as diligências que determinar de ofício ou a pedido das partes (art. 5º, §2º). Ele poderá, por exemplo, ouvir terceiros ou ordenar que estes entreguem documentos em seu poder.

Passa-se, em seguida, às alegações finais das partes e do Ministério Público, no prazo comum de cinco dias (art. 6º).

Findo esse prazo, no dia imediato os autos serão conclusos ao juiz para julgamento (art. 7º, *caput*). A decisão deve ser proferida no prazo de três dias, sendo também de três dias o prazo para interposição de recurso, contado da publicação da sentença (art. 8º, *caput*). A partir da data da protocolização do recurso, o recorrido e o Ministério Público têm o prazo comum de três dias para a apresentação de contrarrazões (art. 8º, § 1º), após o qual, os autos serão remetidos de imediato ao Tribunal Regional Eleitoral (art. 8º, §2º).

Quanto à tramitação no Tribunal, o art. 10 da Lei Complementar nº 64/90 dispõe, *in verbis*:

Art. 10. Recebidos os autos na Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral, estes serão autuados e apresentados no mesmo dia ao Presidente, que, também na mesma data, os distribuirá a um Relator e mandará abrir vistas ao Procurador Regional pelo prazo de dois dias.

Parágrafo único. Findo o prazo, com ou sem parecer, os autos serão enviados ao Relator, que os apresentará em mesa para julgamento em três dias, independentemente de publicação em pauta.

Na sessão de julgamento, após a leitura do relatório, as partes poderão fazer sustentação oral e será ouvido também o Procurador Regional Eleitoral.

⁵ Veja-se, por exemplo, o AgR-RO-EI nº 0600001-30.2019.6.12.0000, Rel. Min. Carlos Horbach, j. 25/11/2021.

Em seguida, o relator dará o seu voto, bem como os demais juízes. Encerrada a sessão, será feita a leitura e publicação do acórdão, contando-se desta data o prazo de três dias para a interposição de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral (art. 11 da Lei Complementar nº 64/90).

Percebe-se que o procedimento adotado é bastante célere, com prazos exíguos para a prática dos atos processuais pelas partes, pelo Ministério Público e pelos Juízes. Parece-nos que o objetivo do Tribunal Superior Eleitoral ao decidir por esta forma, deixando incidir o Código de Processo Civil apenas subsidiariamente, foi possibilitar que, no caso de procedência da ação, o réu fique o menor tempo possível no exercício do mandato eletivo, conferindo maior eficácia à norma constitucional.

Sobre o cabimento de medidas cautelares, conforme lembra Ramayana (2010, p. 563), a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não admite o uso de medida cautelar preparatória para sustar a diplomação do candidato eleito. Isso porque o direito de impugnar o mandato eletivo surge justamente com o ato da diplomação. Logo, sem a diplomação, não existe o direito e, conseqüentemente, a ação não poderá ser proposta.

Quanto ao sigilo na tramitação do processo, previsto expressamente no Texto Constitucional, cumpre ressaltar que é largamente criticado pela doutrina, sob diversos argumentos. Por exemplo, Velloso e Agra (2014, p. 415) pontuam que, ao determiná-lo, o legislador constituinte quis assegurar a aplicação do princípio da presunção da inocência, mas acabou por prejudicar ainda mais os réus, porque o mistério estabelecido faz com que se possa imaginar qualquer coisa a respeito de sua conduta.

Joel José Cândido (2012, p. 292) recorda que não há previsão de sanção para aquele que quebrar o sigilo imposto e, corroborando o que dizem vários outros autores, entende não fazer sentido o sigilo em um processo em que se discutem interesses difusos ligados à democracia e à soberania popular.

Por fim, cabe frisar que a ação de impugnação de mandato eletivo é gratuita, não incidindo a cobrança de custas processuais e a condenação em honorários advocatícios. Com efeito, a própria Constituição diz, em seu artigo 5º, inciso LXXVII, que são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania.

4 PRODUÇÃO DE PROVAS

De todas as fases do procedimento da ação de impugnação de mandato eletivo, merece destaque a fase instrutória, isto é, a fase de produção das provas. Primeiro, pela sua importância para o resultado do processo. Segundo, por ser um tema bastante abordado e discutido pela doutrina.

O que é a prova? Segundo Marcus Vinicius Rios Gonçalves (2014, p. 408-409), a prova é um meio de comprovar ou demonstrar a verdade de um fato alegado pela parte, com o objetivo de convencer o órgão julgador da

existência daquele fato. Apenas excepcionalmente, as provas são utilizadas para demonstração de um direito. Devem ser objeto de prova os fatos controvertidos, quer dizer, afirmados por uma parte e negados pela outra, e que sejam relevantes para a decisão da causa.

Na fase instrutória, o juiz assume uma postura ativa, contribuindo ele próprio para a busca da verdade e evitando a realização de diligências meramente protelatórias. Isso adquire especial importância ao recordarmos tratar-se de uma ação em que se discutem direitos difusos, para além do interesse particular das partes.

Como é regra no Processo Civil, cabe ao autor o ônus de provar os fatos alegados na petição inicial. Até porque, nesse caso específico, o processo eleitoral tem presunção de normalidade e de legitimidade. Como consequência, em caso de revelia, não serão admitidos como verdadeiros os fatos alegados pelo autor, porque o vício que macula o processo eleitoral não pode ser presumido (NIESS, 1996, p. 73).

4.1 AS PROVAS DEVEM INSTRUIR A PETIÇÃO INICIAL?

Em uma primeira leitura do Texto Constitucional, pode parecer que o legislador determinou que ao propor a ação, já na petição inicial, devem ser anexadas as provas reunidas pelo autor.

Mas, evidentemente, não é essa a interpretação correta. Quis o constituinte evitar a propositura de ações infundadas, sem qualquer vestígio de prova. Exige-se, assim, que a petição inicial contenha ao menos um início de prova, ou a demonstração de como se pretende provar os fatos alegados.

Diz a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

Tendo em vista a seriedade da demanda, que tem força para cassar até a manifestação de vontade do eleitor, a inicial há de ser instruída com razoável indício de provas do alegado, indicativo de certeza do *fumus boni juris*, de natureza documental, indispensável a sua propositura, sem prejuízo da juntada de outras provas novas, nos casos permitidos em lei, e dilação probatória (Ac. RO nº 09, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 05/05/1998).

Assim, as provas, é claro, serão produzidas ao longo do processo, com o devido respeito ao contraditório e à ampla defesa. Mas o que deve ser provado?

De acordo com o Texto Constitucional, o autor, com o objetivo de desconstituir o mandato eletivo adquirido nas urnas pelo candidato eleito ou seu suplente, deve provar que sua eleição foi ilegítima, uma vez que resultou de um processo eleitoral viciado por um ou mais dos seguintes elementos: abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Deve, ainda, demonstrar que o referido vício influenciou o resultado do pleito, ou que, ao menos, dadas a sua gravidade, proporção ou alcance, revestiu-se de potencial para tanto.

Trata-se de uma tarefa bastante difícil, é verdade. Por isso mesmo, a doutrina do Direito Eleitoral tem se dedicado bastante a debater e delinear esses três elementos enumerados pelo legislador constituinte, conforme veremos a seguir.

4.2 ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Abusar significa usar de alguma coisa de forma excessiva, inadequada e injusta. O Direito positivo, em suas diversas áreas, tem se preocupado com os comportamentos abusivos, condenando-os em diferentes normas. Por exemplo, o Código Civil brasileiro, em seu artigo 187, prevê o abuso de direito como sendo um ato ilícito. Na área penal, a Lei nº 13.869/2019 considera como crime o abuso de autoridade praticado por quem exerce cargo, emprego ou função pública. E o Direito Administrativo também aborda o abuso de poder praticado pelo agente público, o qual se desdobra no excesso de poder e no desvio de finalidade.

Por sua vez, o Direito Eleitoral condena a influência do abuso de poder econômico nas eleições. Aqui, abusar significa extrapolar os limites fixados na lei eleitoral.

Conforme esclarecem Velloso e Agra (2014, p. 410), tal abuso gera um desequilíbrio na disputa eleitoral, criando uma desigualdade entre os candidatos. Nesse contexto, o resultado do pleito, que deveria derivar do debate de ideologias e planos de governo de cada partido ou candidato, passa a ser reflexo do maior ou menor poder econômico de cada concorrente.

Nessa situação, fere-se o princípio da isonomia, um dos princípios mais importantes a permear o Direito Eleitoral. A todos aqueles que, no exercício de seus direitos políticos, concorrem a um mandato eletivo, deve ser conferida igualdade de condições e de armas na disputa eleitoral.

Podemos citar como exemplo a ocasião em que o candidato recebe doações para sua campanha eleitoral de fontes vedadas, ou em valores acima do limite fixado em lei, ou se utiliza, para custear as despesas de sua campanha, do chamado “caixa dois”, dinheiro não contabilizado e não declarado na sua prestação de contas.

A doutrina discute se o abuso de poder político também poderia servir como fundamento para a impugnação ao mandato eletivo. Sobre esse tema, pontua Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 323) que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral somente admite o cabimento da AIME se o abuso de poder político praticado tiver um componente econômico⁶.

Edson de Resende Castro (2014, p. 422) entende que o alcance da norma constitucional não se restringe ao abuso de poder econômico

⁶ Veja-se, por exemplo, o AgR-REspe nº 978-18.2016.6.13.0172, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 10/10/2019.

propriamente dito. Para o autor, existem outras duas espécies, o abuso do poder político ou de autoridade e o uso indevido dos veículos e meios de comunicação social, dentro do gênero denominado “abuso de poder econômico”. Isso porque todas essas hipóteses trazem consigo, em maior ou menor grau, um conteúdo econômico.

Deveras, é difícil vislumbrar uma situação em que esses tipos de irregularidades não se encontrem misturados.

4.3 CORRUPÇÃO

A corrupção **eleitoral** é crime definido no artigo 299 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

É mencionada também no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, como captação de sufrágio vedada pela lei. Esse dispositivo prevê a possibilidade de se ajuizar representação contra essa conduta até a data da diplomação. Depois, a ação de impugnação de mandato eletivo passa a ser o instrumento adequado para o combate à corrupção eleitoral.

Sob uma ótica semelhante àquela do Direito Penal, José Jairo Gomes (2016, p. 784) enxerga a corrupção eleitoral como ato praticado por agente público em troca de favores ou vantagens ilícitas. Pontua o autor:

(...) A autoridade pública, desbordando dos lindes constitucionais, legais e regulamentares traçados para o exercício de suas funções, age ou deixa de agir com vistas a favorecer determinada candidatura ou determinado grupo político. É irrelevante que o ato praticado encarte-se entre suas atribuições legais, pois isso não é o bastante para retirar-lhe a mácula; importante é o seu sentido de influir indevidamente nas eleições.

Em todo caso, a liberdade do voto é atacada e a consequência é a ilegitimidade do processo eleitoral.

4.4 FRAUDE

A fraude nos remete à ideia de enganar alguém de forma proposital, ou de alterar alguma coisa de forma ilegal, com o objetivo de obter vantagem indevida.

Na seara eleitoral, ocorreria, por exemplo, na conduta do candidato que mente deliberadamente ao seu eleitor, conquistando-lhe o voto com base em falsas promessas.

A doutrina aponta uma discussão sobre se a fraude abarcada pela ação de impugnação de mandato eletivo compreende apenas as violações ocorridas no momento da votação e da totalização dos votos, ou se abrangeria também todo e qualquer ato fraudulento ocorrido ao longo do processo eleitoral, ou até mesmo antes, durante o alistamento ou transferência de eleitores.

Há julgados nos dois sentidos. Analisando a doutrina, concluímos que prevalece a última posição, conforme ilustra a seguinte decisão do Tribunal Superior Eleitoral:

(...) 2. O TSE, ao julgar o REspe nº1-49/PI, rel. Min. Henrique Neves da Silva, em 4.8.2015, assentou que “o conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei”. (AgR-REspe nº 169, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/02/2016).

Cumprir lembrar, ainda, que a fraude muitas vezes está tipificada como crime no Código Eleitoral. É o caso, por exemplo, das fraudes no alistamento eleitoral (arts. 289 e 291), do eleitor que tenta votar mais de uma vez (art. 309), da divulgação, na propaganda eleitoral, de fatos que o autor sabe serem inverídicos e capazes de influenciar o eleitorado (art. 323) e da falsidade ideológica ou documental (arts. 348 a 350).

5 EFEITOS DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

Para analisarmos os efeitos da decisão judicial que julga procedente o pedido, é preciso relembrar qual o pedido formulado pelo autor. Conforme visto, sua pretensão é obter a desconstituição do mandato eletivo conquistado nas urnas pelos réus e validado com a diplomação.

Analisadas e superadas todas as preliminares arguidas, ou seja, presentes as condições da ação e os pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, e concluída a produção de provas na fase instrutória, respeitando-se sempre a ampla defesa e o contraditório, o processo estará apto ao julgamento de mérito, ou seja, à apreciação do pedido formulado pelo autor.

O juiz apreciará livremente as provas constantes dos autos e formará o seu convencimento, acolhendo ou rejeitando o pedido e fundamentando a sua decisão (art. 371 do Código de Processo Civil). Assim, se o órgão julgador não indicar, na sentença ou acórdão, os motivos que o levaram à sua decisão,

esta será nula, por força do art. 93, inciso IX da Constituição Federal. Da decisão de mérito, cabe recurso no prazo de três dias, conforme já estudado.

5.1 RECURSOS ELEITORAIS CABÍVEIS E SEUS EFEITOS

Para analisarmos os efeitos da decisão que acolhe o pedido do autor, precisamos considerar se houve ou não a interposição de recurso pelo réu.

Não havendo recurso, a decisão transitará em julgado, e com isso estará apta a ser executada.

Mas, no caso da interposição de recurso pelo réu, a questão que se discute é se esse recurso será recebido com seus efeitos suspensivo e devolutivo, ou apenas com efeito devolutivo.

Primeiramente, cabe mencionar as modalidades de recursos cabíveis. Como bem lembra Ramayana (2010, p. 565), contra sentença prolatada em primeiro grau de jurisdição cabe recurso inominado. No caso de o Tribunal Regional Eleitoral julgar o recurso inominado interposto contra a sentença de primeiro grau, contra esse acórdão caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral e, caso o Presidente daquela Corte negue seguimento ao recurso, poderá ser interposto o agravo.

Agora, se a decisão atacada é um acórdão do Tribunal Regional Eleitoral enquanto instância originária, o recurso adequado é o ordinário, para o Tribunal Superior Eleitoral.

São admitidos ainda embargos de declaração e, contra as decisões do relator, o agravo regimental é a medida adequada.

Vale lembrar que esta matéria está disciplinada no Código Eleitoral e também no artigo 121, §3º e 4º, da Constituição Federal.

Pois bem, para compreender bem os efeitos do recurso interposto pelo réu, é necessário considerar dois momentos distintos: antes e depois da entrada em vigor da Reforma Eleitoral de 2015.

Antes da reforma, a maioria da doutrina entendia ser o recurso recebido apenas no seu efeito devolutivo, sem o efeito suspensivo, tendo a decisão proferida eficácia imediata, devendo o réu, dessa forma, deixar imediatamente o seu cargo. Essa posição fundamentava-se na antiga redação do artigo 257 do Código Eleitoral.

Ocorre que a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, modificou esse dispositivo, acrescentando-lhe o parágrafo segundo, o qual dispõe, *in verbis*:

Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

§2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de

mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo.

Logo, percebe-se uma mudança total de orientação. No caso de procedência da ação, o recurso *ordinário* deve atualmente ser recebido em seu duplo efeito: devolutivo e suspensivo. Por conseguinte, o recorrente poderá continuar no exercício de seu mandato eletivo enquanto aguarda o julgamento do recurso.

Ainda, conforme explica José Jairo Gomes (2016, p. 711), os recursos de natureza extraordinária, em regra, não têm efeito suspensivo, devendo este ser pleiteado pelo recorrente junto ao Tribunal *ad quem*, mediante a demonstração da probabilidade do seu direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano (*periculum in mora*).

5.2 ANULAÇÃO DOS VOTOS DADOS AO RÉU

Como consequência da procedência da ação, o réu será afastado do seu mandato eletivo, e os votos conferidos a ele serão anulados.

Também aqui, nesse ponto, é preciso considerar a Reforma Eleitoral de 2015, que modificou a redação do artigo 224 do Código Eleitoral, a ele acrescentando os parágrafos 3º e 4º, os quais determinam, *in verbis*:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do Município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

(...) § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§4º A eleição a que se refere o §3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I – indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II – direta, nos demais casos.

Ocorre que, conforme esclarece José Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 325), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 5.525, declarou a inconstitucionalidade da locução “após o trânsito em julgado”, bastando a decisão final da Justiça Eleitoral. E decidiu ainda que, no caso do cargo de Senador, não haverá novas eleições, mas sim, a convocação do segundo mais votado.

É que, no entendimento da Suprema Corte, o legislador ordinário federal não pode disciplinar o modo de eleição para o cargo vago diferentemente do que estabelece a Constituição Federal. De modo que o §4º do artigo 224 do

Código Eleitoral é inconstitucional no que se refere às eleições para Senador e Presidente e Vice-Presidente da República, ficando afastada, nesses casos, a sua aplicação.

Com efeito, em se tratando de eleições presidenciais, prevalece o artigo 81, §1º da Constituição Federal, que prevê a realização de eleições indiretas, pelo Congresso Nacional, caso a vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República se dê *nos dois últimos anos* do período presidencial.

Por fim, se o cargo foi obtido pelo sistema proporcional, convocar-se-á para assumi-lo o suplente do deputado ou vereador. O partido não perderá os votos recebidos pelo réu para efeito da realização do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, considerando-se que o registro da sua candidatura estava deferido na data da eleição.

5.3 DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE

A procedência da ação de impugnação de mandato eletivo tem como efeito secundário a declaração de inelegibilidade do réu pelo período de oito anos, contados da data de realização do pleito, por força do artigo 1º, inciso I, alínea “d” da Lei Complementar nº 64 de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades.

Esse dispositivo atribui a inelegibilidade para qualquer cargo, pelo período de oito anos, àqueles contra quem tenha sido julgada procedente representação em que se apura abuso de poder econômico ou político, exigindo-se para tanto o trânsito em julgado da decisão, ou que essa tenha emanado de órgão colegiado.

Dois pontos merecem ser destacados. O primeiro é que, conforme entende Joel José Cândido (2012, p. 288), e interpretando-se o alcance da norma jurídica, não é somente nos casos de ação de impugnação de mandato eletivo fundada em abuso de poder econômico que incidirá a inelegibilidade, mas também nas situações que envolvam a corrupção e a fraude. Nas palavras do autor,

Por outro lado, como a ação será sempre e obrigatoriamente proposta contra políticos, já que o exercício da atividade política é pressuposto necessário para a aquisição de um mandato eletivo, sejam quais forem os fatos a ensejar a decisão definitiva estarão eles dentro dos conceitos de (abuso do) poder econômico, que é condição inerente a qualquer atividade, ou (abuso do) poder político, circunstância que faz incidir, para enquadramento legal da inelegibilidade defendida, o art. 1º, I, d, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

O segundo é pontuado por Pedro Niess (1996, p. 90), para quem a inelegibilidade apenas atingirá o candidato se ele mesmo praticar os atos de abuso de poder econômico ou político. Se ele for o beneficiário de tais atos

praticados por outrem, não havendo dolo ou culpa de sua parte (uma situação difícil na prática, é verdade), esta não incidirá.

O artigo 18 da mesma Lei Complementar preconiza que a inelegibilidade do candidato titular não atingirá o seu vice. Mais um indicativo de que a sua aplicação deverá ser feita individualmente, conforme a conduta de cada um dos acusados.

José Jairo Gomes (2016, p. 789) observa que, diferentemente do que ocorre na ação de investigação judicial eleitoral, na AIME a inelegibilidade não constitui sanção, mas um efeito reflexo da condenação, e seria declarada somente quando da apreciação de eventual pedido de registro de candidatura do condenado.

6 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO E SOBERANIA POPULAR

Conforme visto nos capítulos anteriores, a ação de impugnação de mandato eletivo objetiva resguardar a liberdade do voto e a legitimidade das eleições da influência nefasta do abuso de poder econômico, da corrupção e da fraude.

Ao tutelar a normalidade do pleito eleitoral e a livre manifestação de vontade do eleitor, essa ação visa a proteger, por conseguinte, o próprio *princípio democrático*, expresso na Constituição Federal, em seu artigo 1º, *caput* e parágrafo único.

A respeito do tema, José Afonso da Silva (2015, p. 133) afirma que:

A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais* ou *primários*, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo o qual o povo é a *única fonte do poder*, que se exprime pela regra de que *todo o poder emana do povo*; (b) a *participação, direta ou indireta, do povo no poder*, para que este seja a efetiva expressão da *vontade popular*; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da *representação*.

O princípio democrático remete a dois fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania, a qual abrange o conceito da soberania popular, e a cidadania, sendo cidadão todo aquele que possui seus direitos políticos. Tais fundamentos estão elencados no artigo 1º, incisos I e II da Constituição Federal.

Daí decorre que a matéria aqui tratada não é apenas de ordem constitucional. Mais que isso, reporta-se aos princípios basilares que fundam o Estado brasileiro, servindo de alicerce para a construção de todo o Texto Constitucional.

Partindo desses fundamentos, e tendo como principal deles a dignidade da pessoa humana, o legislador constituinte passou a enumerar os direitos e

garantias fundamentais assegurados pela Lei Maior, dentre os quais se incluem os direitos políticos, abordados nos artigos 14 a 16 do Texto Magno.

Da leitura do artigo 14, infere-se que no Brasil ocorre tanto a participação direta do povo no poder, por meio dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, quanto a participação indireta, por meio da escolha dos seus representantes através do voto.

Alexandre de Moraes (2014, p. 239) lembra que o sufrágio é o núcleo dos direitos políticos, compreendendo o direito de votar – alistabilidade e de ser eleito – elegibilidade. Logo, o conceito de sufrágio é mais amplo que o conceito de voto, e o abrange.

O voto direto, secreto, universal e periódico é tão basilar em nosso ordenamento jurídico, que o legislador constituinte o elencou como cláusula pétrea (art. 60, §4º, inciso II).

Com efeito, em uma democracia, o sufrágio é universal, quer dizer, assegurado a todos independentemente de sexo, grau de instrução ou condição econômica e social. O voto deve ser secreto, a fim de assegurar a liberdade de escolha, e com igual valor para todos. Precisa, ainda, ser periódico, ou seja, as eleições devem ser realizadas em intervalos regulares, para que o povo titular do poder político, no exercício de sua soberania, possa trocar os seus representantes eleitos periodicamente, se assim o desejar.

Chama a atenção a exigência constitucional da igualdade de voto. Isso porque, para que se efetive a democracia, é fundamental que o voto de cada cidadão tenha valor igual. José Afonso da Silva (2015, p. 134) aponta a igualdade como um valor democrático, ou seja, um valor que a democracia busca realizar.

Em nossa Lei Maior, a isonomia ou igualdade é um dos princípios mais importantes. Na legislação eleitoral não é diferente, havendo uma preocupação nítida com a igualdade substancial, tanto no exercício da capacidade eleitoral ativa (direito de votar) como no exercício da capacidade eleitoral passiva (ser votado). Assim, busca-se assegurar igualdade de condições entre os candidatos na disputa eleitoral. A ação de impugnação de mandato eletivo é instrumento valioso na persecução desse objetivo.

Com essa breve exposição sobre fundamentos e princípios constitucionais, quer-se destacar a importância e o alcance da ação de impugnação de mandato eletivo dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Essa ação, ao questionar o mandato eletivo obtido nas urnas por meio do voto popular, traz à discussão princípios fundamentais do Estado brasileiro, a concretização da própria democracia e os direitos humanos fundamentais das partes interessadas, consubstanciados nos seus direitos políticos. Tão valiosa é a democracia e a vontade soberana do povo, que o legislador constituinte se preocupou em criar diversos mecanismos para sua proteção, dentre eles a ação em estudo.

Diante disso, é possível compreender agora a responsabilidade que se coloca nas mãos dos diversos operadores do direito, no exercício de seus papéis no curso da ação.

Em primeiro lugar, é preciso assegurar às partes a observância dos chamados princípios constitucionais do processo. Paulo Roberto de Figueiredo Dantas (2015, p. 07) ensina que nas Constituições modernas, foi inserido “um grande número de normas de cunho processual, destinadas a assegurar tanto as liberdades públicas como a própria higidez do ordenamento jurídico, inclusive da própria Carta Magna (...)”.

Dentre essas normas, destacamos, em primeiro lugar, a necessidade de se observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, os quais derivam do princípio do devido processo legal. O contraditório significa dar a cada uma das partes ciência dos atos praticados pela outra e a possibilidade de se manifestar sobre eles. Já a ampla defesa confere às partes o direito de se defender e de provar suas alegações trazendo ao processo todos os meios de prova admitidos em Direito. Explica Dantas (2015, p. 34) ainda que, do contraditório, deriva o princípio da isonomia no processo, segundo o qual o juiz deve dispensar tratamento igualitário às partes, conforme determinação expressa do Código de Processo Civil.

Diz o artigo 7º desse diploma legal, *in verbis*:

Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Segundo, e igualmente importante no contexto da ação em comento, é o princípio da imparcialidade do juiz. A doutrina de Marcus Vinícius Rios Gonçalves (2014, p. 50-51) a classifica como pressuposto processual de validade, derivado de diversas normas constitucionais, como o princípio do juiz natural, a proibição de tribunais de exceção e a determinação de que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal). Lembra o autor que, para estar apto a atuar no processo, o juiz (assim como os membros do Ministério Público e os auxiliares da Justiça) não pode estar enquadrado em nenhuma das hipóteses de impedimento ou suspeição elencadas nos art. 144 e 145 do Código de Processo Civil.

Por fim, merece ênfase o princípio da necessidade de motivação das decisões judiciais, segundo o qual o juiz deve fundamentar suas decisões, ou seja, expor os motivos de fato e de direito que o levaram a decidir desta ou daquela maneira, construindo um raciocínio lógico, sob pena de nulidade da decisão, por força do artigo 93, inciso IX da Carta Magna. Esse mandamento está intrinsecamente ligado ao princípio da persuasão racional do juiz, e

confere ao jurisdicionado o controle sobre suas decisões, além de fornecer à parte sucumbente elementos para recorrer da decisão, se desejar.

Sem olvidar a enorme importância que cada um dos atores tem dentro de uma ação de impugnação de mandato eletivo, optamos por nos aprofundar no papel do juiz, por ser esse o responsável por decidir o mérito do conflito.

Além de aplicar a lei ao caso concreto, o magistrado é, também, um intérprete da norma jurídica. Nessa tarefa, grande parte da dificuldade reside no fato de que a lei é uma hipótese abstrata, e as situações concretas são inúmeras, diversas, ainda mais quando se considera a dinâmica das transformações sociais. Na lição de José Jairo Gomes (2016, p. 32):

Pode-se dizer que a interpretação busca tornar o objeto em que incide – evento, documento – claro e inteligível, permitindo a fixação de seu sentido, ou de seus sentidos possíveis. Nesse processo, destaca-se a participação ativa do intérprete, porquanto ele próprio se insere na perspectiva da compreensão. Ademais, não se pode descurar do contexto, ou seja, das circunstâncias em que se manifesta o objeto considerado.

Por exemplo, conforme visto, na ação em estudo, um dos pontos discutidos diz respeito a quais fatos podem ser enquadrados na definição de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. No exercício da jurisdição, os tribunais constroem seu entendimento, sua jurisprudência, exercendo o papel de criadores do Direito.

De forma que, quando adequadamente manejada, respeitando-se os princípios e regras a ela aplicadas, a ação de impugnação de mandato eletivo mostra-se um poderoso instrumento a coibir e punir a conduta dos maus candidatos, quer dizer, daqueles que desejam vencer a eleição a qualquer preço, enganando ou corrompendo o eleitor, ou assumindo injusta posição de vantagem em relação aos demais candidatos por meio do abuso do poder econômico.

Nesse aspecto, é preciso chamar a atenção, também, para o comportamento das partes, notadamente, dos candidatos e partidos derrotados nas eleições. A eles compete, dentro do cenário político, fazer oposição. A oposição, em um regime democrático, exerce um importante papel, cabendo-lhe defender as minorias, fiscalizar a atuação daqueles que estão no poder e trazer ao debate os assuntos de interesse público, possibilitando o confronto de ideias.

Porém, a disputa pelo poder é contínua, e nesse contexto, os candidatos e partidos vencidos nas urnas nem sempre se conformam com o resultado do pleito. Com isso, podem vir a utilizar essa ação como arma política, agindo de má-fé para obter a desconstituição do mandato dos vencedores e, assim, ascender mais rapidamente ao poder.

O legislador constituinte previu essa possibilidade, ao inserir no texto do parágrafo 11 do artigo 14 da Constituição Federal o segmento “respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé” (grifo nosso).

O risco desse tipo de conduta por parte do autor evidencia, novamente, a responsabilidade atribuída aos magistrados a quem incumbe o julgamento da ação. Pondera Marcus Vinicius Furtado Coelho (2012, p. 70):

A democracia pressupõe a prevalência da vontade da maioria, com respeito aos direitos da minoria. A banalização das cassações de mandato, com a reiterada interferência do Judiciário no resultado das eleições, pode gerar uma espécie de autocracia, o governo dos escolhidos pelos Juízes, e não pelo povo. (...) O juízo de cassação de mandato por abuso de poder deve ser efetuado tão apenas quando existentes provas robustas de graves condutas atentatórias à normalidade e à legitimidade do processo eleitoral, bem como às regras eleitorais.

Nesse ponto, é importante destacar o relevantíssimo papel exercido pelo Ministério Público, cuja legitimidade já mencionamos, e a quem a Constituição atribui a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*).

CONCLUSÃO

Neste estudo, procuramos fazer uma análise da ação de impugnação de mandato eletivo, abordando desde a sua natureza jurídica de ação constitucional, passando pelo detalhamento de seus aspectos processuais, sem esquecer do direito material pleiteado em juízo.

Foram apresentadas as principais questões discutidas pela doutrina do Direito Eleitoral a respeito dessa ação, verificando-se, quanto a alguns pontos, bastante divergência e debate entre os autores.

Além da legislação e da literatura, considerou-se também, no tratamento do tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, de forma a combinar a abordagem abstrata e teórica com as interpretações aplicadas aos casos concretos. Nessa tarefa, a maior dificuldade encontrada referiu-se à própria dinâmica do Direito Eleitoral, alvo de frequentes alterações legislativas, reflexo de uma realidade política complexa

Após estudar a ação, passou-se a refletir, à luz da literatura e do Direito Processual e Constitucional, sobre o seu papel dentro do ordenamento jurídico pátrio e sua estreita relação com o princípio da soberania popular.

Nesse ínterim, procurou-se destacar o papel do juiz como intérprete e criador do Direito. Alertou-se, também, para o risco de a ação ser utilizada de má-fé por partidos e candidatos, para tomada injusta do poder político, em detrimento da vontade do povo, momento em que se torna destruidora da

soberania popular, ao invés de resguardá-la, concluindo-se, assim, que o seu manejo deve ser feito com cautela e responsabilidade.

Por fim, cumpre observar que cada ação de impugnação de mandato eletivo julgada procedente evidencia um vício grave a macular o processo político eleitoral. Entretanto, serve também de exemplo para coibir novas práticas atentatórias à normalidade e à legitimidade das eleições. O ideal seria um cenário em que não mais houvesse a necessidade da propositura de ações como essa. É utópico, tal qual a democracia perfeita. Mas essa utopia pode servir como parâmetro e inspiração para aqueles que, com seu trabalho, lutam pela efetivação do princípio democrático em nosso país.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm. Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm. Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em 30 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.525/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 08 de março de 2018. DJE 29 nov. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/>. Acesso em 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 7-61.2015.6.26.0000**. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 09 de junho de 2017. DJE 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>. Acesso em 28 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão no Recurso Ordinário nº 09**. Rel. Min. Maurício Corrêa. Brasília, 05 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Eleitoral nº 1-69.2013.6.06.0093**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 25 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 978-18.2016.6.13.0172**. Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 19 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601902-61.2018.6.23.0000**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 30 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0600001-30.2019.6.12.0000**. Rel. Min. Carlos Horbach. Brasília, 25 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 29 de abril de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 21.095/ES**. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira. Brasília, 25 de março de 2003. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 19 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 38**. Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-38>. Acesso em 29 abr. 2023.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Edipro, 2012.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COCURUTTO, Ailton. **Fundamentos de Direito Processual Civil. Teoria e Prática**. São Paulo: Malheiros, 2011.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.). **Aspectos polêmicos e atuais no Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 69-74.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

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

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil**. 11. ed. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. 1 ed. Bauru: Edipro, 1996.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

A JUSTA CAUSA DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA DO PARLAMENTAR POR GRAVE DISCRIMINAÇÃO POLÍTICA PESSOAL

THE JUST CAUSE OF THE PARLIAMENTARY PARTY'S DISAFFILIATION FOR SERIOUS POLITICAL-PERSONAL DISCRIMINATION

Layne Barbosa de Faria¹

Artigo recebido em 30/4/2023 e aprovado em 28/6/2023.

RESUMO

A filiação partidária é a regra do sistema eleitoral brasileiro, e, sendo condição para a elegibilidade, é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro. Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, não se pode excluir os aspectos discriminatórios do conceito de justa causa para a desfiliação. Nesse sentido, considerando que o mandato político se revela produto da aliança entre partido político e candidato, este artigo aborda a concepção de justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal, bem como a correlação entre a conduta do parlamentar e do partido que o elegeu.

Palavras-chave: Partidos Políticos, Filiação e desfiliação, Parlamentares, Mandado Eletivo.

ABSTRACT

Party affiliation is the rule of the Brazilian electoral system, and, being a condition for eligibility, it is a structuring principle of the Brazilian Democratic State. Although the divergence of opinions and ideas may be related to partisan and political aspects, discriminatory aspects cannot be excluded from the concept of just cause for disaffiliation. In this sense, considering that the political mandate is revealed to be a product of the alliance between the political party and the candidate, this article addresses the conception of just cause for party disaffiliation due to serious personal discrimination, as well as the correlation between the conduct of the parliamentarian and the party that elected him.

Keywords: Political Parties, Affiliation and disaffiliation, Parliamentarians, Elective Mandate.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no artigo 17, § 1º, acolheu a necessidade do estabelecimento de normas sobre disciplina e fidelidade partidária nos estatutos dos partidos políticos, impondo coerência entre os princípios defendidos pelas agremiações e seus mandatários, enquanto requisito de funcionamento do processo democrático. Nesse contexto, a Constituição determina, dentre as condições de elegibilidade, a obrigatoriedade de filiação partidária, no artigo 14, § 3º, inciso V, sendo esse quesito a regra do sistema eleitoral brasileiro e condição *sine qua non* para a elegibilidade.

A fidelidade partidária do parlamentar emerge como mecanismo de coesão e coerência do sistema político e eleitoral, no intuito de conferir eficiência ao sistema pluripartidário escolhido pelo legislador brasileiro. É um

¹ Advogada no escritório Arthur Guerra e Advogados Associados. Especialista, com Pós-Graduação lato sensu em Direito Constitucional e Direito Eleitoral.

princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro, no intuito de salvaguardar a vontade soberana do povo e o sistema político-eleitoral.

Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, deve-se atentar aos aspectos discriminatórios do conceito de justa causa para a desfiliação. Nesse sentido, considerando que o mandato político se revela produto da aliança entre partido político e candidato, é importante analisar a justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal.

Nesse sentido, o presente artigo busca compreender a concepção de justa causa para desfiliação partidária por grave discriminação pessoal, bem como os critérios utilizados pela Justiça Eleitoral para configurar a hipótese de discriminação pessoal como elemento de justa causa nas ações de desfiliação partidária.

Busca-se ainda compreender se, diante do binômio fidelidade partidária e livre atuação parlamentar, ainda considerando o princípio da soberania popular, deve a fidelidade partidária ser absoluta?

2 PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com a premissa de que todo poder emana do povo, prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, o Brasil se enquadra na categoria de Estado Democrático de Direito. Suas principais características são a soberania popular; a democracia representativa e participativa; um Estado constitucional, ou seja, que possui uma constituição que emanou da vontade popular; e um sistema de garantia de direitos.

Nesse sentido, para que seja analisada a questão afeta à fidelidade partidária e à justa causa para desfiliação faz-se necessário, inicialmente, discorrer sobre a importância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito.

Segundo Porto (2019, p. 167):

O termo “partido” decorre do verbo latino “partire” e remete a uma ideia de “partir”, “dividir”, “tomar parte”. Embora os partidos sejam mecanismos de distribuição dos processos político-decisórios, a configuração do sistema partidário implicará na abertura ou na limitação da participação social nesses processos de escolhas públicas.

Assim, quando o termo “parte” toma a significação de “partido”, poderá derivar uma concepção antirrepublicana de divisão e loteamento de bens públicos entre as lideranças político-partidárias, ou mesmo em uma divisão polarizada de forças políticas, cujas disputas pelo poder resultem em um sectarismo social, ou seja, quando os partidos se tornam antissistêmicos.

Ainda de acordo com o autor supracitado, o modelo partidário se relaciona diretamente com o funcionamento do sistema político e da organização social, pois as suas inter-relações são um indicador do estágio da evolução e da maturidade democrática de determinado país. Isso porque os partidos políticos cumprem um importante papel de aproximação entre a população e o Poder Público.

Os partidos políticos são personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva. Eles representam agrupamento organizado e estável, que solicita apoio social à sua ideologia e programas políticos, para competir pelo poder e participar na orientação política do Estado. No Brasil, sua importância prática para a política revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa.

A democracia em seu significado formal, conforme ensina Bobbio (1986, p. 18-19), pode ser aceita como um conjunto de regras ou de procedimentos para a constituição de governos e decisões políticas, ou seja, mais do que uma determinada ideologia, é compatível com várias doutrinas de conteúdo ideológico.

Paulo Bonavides (2012, p. 372) define partido político como:

organização de pessoas que inspiradas ou movidas por ideias ou por interesses, buscam tomar o poder normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para manutenção dos fins impugnados.

Ainda segundo Carlos Velloso e Walber Agra (2023, p. 52), os partidos:

são conceituados como organismos sociais estruturados, com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas.

Não se confundem com facções políticas ou grupos de pressão. As primeiras carecem de organização e programas abrangentes, atendendo a interesses tópicos limitados no tempo. Já os grupos de pressão têm como aspiração obter decisões dos entes governamentais a seus interesses setoriais, sem almejar conquistar o poder.

No regime de democracia partidária, os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária.

Com efeito, além de desempenhar o poder de maneira indireta, por intermédio de seus representantes, o povo também o realiza diretamente, concretizando a soberania popular. Diante disso, a democracia exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser atual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes (2007), a fidelidade partidária condiciona o próprio funcionamento da democracia, pois impõe normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos, da forma como estabelecido o momento do exercício do direito fundamental do sufrágio.

O fundamento das relações democráticas atuais, frutos de uma construção constitucional histórica, resultou na construção de um diálogo aberto e multifacetado entre o Estado e Sociedade, sendo a liberdade política o instrumento de defesa e garantia de direitos consagrados, consequentemente, do Estado Democrático. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, os Partidos são um instrumento para auxiliar na polarização dos espaços de debates políticos, sendo essencial à democracia, bem como uma garantia fundamental da vontade do eleitor.

Tais premissas podem parecer de difícil compreensão, em um país como o Brasil, em que os partidos políticos não têm ideologia firme e clara perante o eleitorado, e em que, geralmente, o eleitor atribui seu voto a determinado candidato, considerando seu desempenho pessoal, seja na vida pregressa de político, seja apenas na propaganda eleitoral. Portanto, diante da essencialidade do partido político para os parlamentares (notadamente no sistema proporcional uninominal de lista aberta), há que se considerar a relevância do tema da fidelidade partidária no sistema eleitoral brasileiro.

2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DO PARLAMENTAR NO BRASIL

A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura), segundo o Ministro Dias Toffoli, na ADI 1.817, “abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral”.

A filiação partidária encontra ligação estreita com a Constituição Federal, isso porque o requisito de elegibilidade está inscrito no art. 14, § 3º, V, da CRFB/88. Nesse sentido, aquele que não tem filiação partidária no prazo exigido por lei não poderá ter o registro de candidato deferido.

Por isso, ao abordar o tema de fidelidade partidária, faz-se necessário conceituá-la. Para Aras (2006, p. 295-296) a fidelidade partidária pode ser definida como a:

lealdade a um partido; observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas (convenção, diretórios, executivas, etc.) pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou na Chefia do Executivo.

Segundo José Jairo Gomes (2022, p.192),

Esse princípio confere novos contornos à representação política, pois impõe que o mandatário popular pautar sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito. É indiscutível o proveito que resulta para a democracia, já que o debate político deve ser pautado por ideias e não por projetos pessoais ou o culto à personalidade. Todavia, por causa da forma como era compreendido e aplicado, esse princípio apresentava alcance bastante restrito.

Ainda segundo Gomes (2022, p.192), inicialmente, não havia previsão normativa de perda de mandato eletivo para a hipótese de infidelidade partidária, o que permitia a mudança de partido por parte do Parlamentar sem qualquer sanção jurídica, e, portanto, sem perda de mandato.

Contudo diante do fenômeno da "dança das cadeiras" alterou-se o panorama. Em consulta², formulada pelo então existente Partido da Frente Liberal (PFL), o Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento segundo o qual "os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda". Consequentemente, perde o mandato o parlamentar que se desfiliou do partido pelo qual se elegeu.

O Ministro Gilmar Mendes (2007) assim leciona:

Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Nessa linha, Augusto Aras (2006, p. 295-296) formula o conceito do "mandato representativo partidário", no qual o vínculo entre o parlamentar eleito pelo sistema proporcional e a respectiva agremiação partidária se apresenta sob o seguinte prisma:

O "mandato representativo partidário" opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes ("mandatos imperativo e representativo") para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido e está baseado: a) na subordinação do eleito ao estatuto e ao ideário programático do seu partido por meio do qual o obteve, a espelhar a confiança do povo na agremiação, como única realidade da técnica político-jurídica hábil a representar aqueles valores em torno dos quais se opera o "consenso social" pelo voto da maioria; b) na representação que o partido político recebe dos eleitores para agir em seu nome (autorização), cujo exercício há de se dar por meio dos seus filiados ante a sua qualidade de pessoa jurídica (realidade

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398. Consultante: Partido da Frente Liberal (PFL). Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Diário da Justiça, nº 87, Seção 1, de 08/05/2007, p. 143.

da técnica político jurídica) que não dispõe de corpo físico para tanto.

Pode-se afirmar que os partidos detêm o monopólio das candidaturas, já que o sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas. A filiação partidária não é apenas uma condição de elegibilidade, mas também uma condição para o exercício do mandato. Nesse sentido, o mandato eletivo não pode ser compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou gratuito, porque a essência da natureza do mandato é a função representativa de servir.

Verifica-se que os partidos políticos desempenham uma função essencial no processo democrático eleitoral, consistente na seleção e apresentação dos candidatos aptos ao pleito. No Brasil, as legendas funcionam como filtro do sistema representativo, possuindo a prerrogativa de vetar candidatos que não reúnam as condições para serem investidos em mandato eletivo, assumindo um importante papel de intermediadoras entre o povo e o Estado, a fim de colaborar na produção da vontade política (FERREIRA, 2017).

O intuito da Constituição é o de valorizar a figura dos partidos políticos no sistema proporcional e garantir ao eleitor a preservação da linha programática por ele escolhida no momento da eleição.

O mandato eletivo obtido nas urnas não pertence ao parlamentar, que não é detentor de parcela da soberania popular e não pode edificá-la em propriedade sua. O poder que do povo advém pelo sufrágio universal não pode ser apropriado de forma privada. Isso porque o candidato precisa do partido para concorrer, pois permanece a filiação partidária como condição de elegibilidade, não sendo possível uma candidatura autônoma, sem partido. O partido opera como liame entre o candidato e o eleitor, sinalizando a este que aquele cumprirá as diretrizes programáticas da agremiação.

Nesse sentido, ao migrar para outro partido, o mandatário infiel não leva consigo os votos obtidos, os quais permanecem na legenda e legitimam a posse do suplente do partido traído.

Inexistem controvérsias acerca da importância dos partidos políticos para a consolidação e o desenvolvimento do regime democrático, já que funcionam como um "corpo intermediário", direcionando a opção dos eleitores pelo vínculo estabelecido entre o candidato e o partido pelo qual ele disputa a eleição. Esse liame representa um referencial, uma identidade, facilitando o trabalho dos eleitores na hora da escolha de seus representantes. Sobretudo, por constituir-se em instrumento que transmite, ao menos em nível teórico, segurança à população de que o candidato cumprirá as diretrizes programáticas do partido.

Na vida partidária, é comum momentos de conflitos entre filiados e partido. Embora a divergência de opiniões e ideias possa estar relacionada a aspectos partidários e políticos, não se podem excluir aspectos discriminatórios

do conceito de justa causa desfiliação, quando ultrapassam as meras desavenças políticas entre órgão partidário e filiado.

3 JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Constituição, nos arts. 14, §3º, V e 17, §1º, assenta que a filiação partidária é uma condição de elegibilidade constitucional e que os partidos podem estabelecer normas de fidelidade partidária, além das regras de disciplina. Ainda, os arts. 108, 175, §4º e 176 do Código Eleitoral, tratam da preservação dos votos na legenda, ou seja, os votos são computados para o partido.

Somente a desfiliação injustificada é que acarreta a perda do mandato eletivo, logo, havendo prova de que o desligamento ocorreu mediante justa causa, é possível a manutenção do mandato.

Atualmente, a única possibilidade do mandatário se desfiliar ou trocar de legenda e não perder o mandato é se houver atestação de justa causa. A Lei n. 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral) trouxe uma inovação em relação à matéria de desfiliação ou mudança de partido, que antes era regulamentada apenas pela Resolução TSE n. 22.610/2007, no que recebia fortes influxos da jurisprudência. Mediante a inclusão do art. 22-A na Lei n. 9.096/95, o legislador considerou como justa causa a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; a grave discriminação política pessoal; a mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, proporcional ao término do mandato vigente. Denota-se, à vista disso, que a finalidade do legislador não foi outra senão a de trazer um rol restrito e taxativo às hipóteses de desfiliação ou mudança de partido com justa causa, especialmente para tentar amainar a proliferação de interpretações fugidias e cambiantes.

É importante compreender o contexto da exigência da fidelidade partidária e da introdução das hipóteses de justa causa para desfiliação, sem perda de mandato. O Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a mudança de agremiação de parlamentar eleito pelo sistema proporcional dá ao partido o direito de reter sua vaga no julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604. Tal decisão confirmou interpretação já realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta nº 1.398/2007³. Nessas ocasiões, tanto o TSE, quanto o STF já reconheceram a existência de hipóteses excepcionais em que a mudança de partido político não acarretaria a perda do cargo pelo parlamentar, como mudança significativa de orientação programática do partido e prática odiosa de perseguição.

Uma vez criado o instituto, era necessário garantir aos parlamentares um procedimento próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa.

3 Idem it. 1

Por determinação do STF a regulamentação desse procedimento coube ao TSE, o que ocorreu por meio da Resolução nº 22.610/2007, que incluiu previsão expressa de justa causa para desfiliação partidária: "(I) incorporação ou fusão do partido; (II) criação de novo partido; (III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e (IV) grave discriminação pessoal". A constitucionalidade formal da Resolução expedida pelo TSE foi cancelada pelo STF, afastando-se a tese da ocorrência de usurpação de competência legislativa.

Convém enfatizar que no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.604, anteriormente mencionado, dispôs que "ao levar em consideração que, no Brasil, a eleição de deputados e vereadores faz-se pelo sistema da representação proporcional, sendo, portanto, o destinatário do voto o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida". Nesse sentido, o eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação. Sendo a fidelidade partidária necessária ao sistema constitucional vigente.

A fidelidade partidária, nos termos em que está posta no sistema constitucional brasileiro e na linha da interpretação dada pelo STF, constitui uma regra que traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura.

3.1 DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA POR PERSEGUIÇÃO POLÍTICA-PESSOAL E A LIBERDADE DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR

A temática da fidelidade partidária vem provocando, há muito, acalorados debates no cenário político. Seus defensores sustentam que ela fortalece a ligação entre a vontade do eleitor e o exercício do mandato por parte de seu representante. Seus opositores alegam que ela enseja uma ditadura dos partidos, na qual burocracias não eleitas prevalecem em detrimento de parlamentares ungidos pela vontade popular.

Segundo Silva e Santos (2013), pode-se afirmar que a fidelidade partidária é um princípio expressamente adotado na Constituição da República de 1988, em seu art. 17, § 1º, que reflete a importância dos Partidos Políticos e da manutenção — ou proteção — de sua ideologia política. Fidelidade partidária não pode, portanto, ser confundida com obediência partidária, ou mera submissão. O conjunto dos elementos que compõem a existência do partido é

um grupo de pessoas que compartilham um ideário em comum. É a este ideário que os mandatários e filiados devem ser fiéis.⁴

O Ministro Admar Gonzaga⁵ dispôs sobre o vínculo entre parlamentar e partido:

essa vinculação significa que, ressalvadas as hipóteses legais de justa causa, o parlamentar deve exercer o mandato ao qual se elegeu, em sintonia com a vontade popular e partidária em toda a sua extensão, que viabilizou a sua ascensão ao cargo eletivo, ou seja, deve representar e honrar os interesses dos eleitores que o sufragaram a agremiação que deu suporte à sua candidatura, durante todo o seu período mandato.

A grave discriminação política pessoal, prevista na legislação eleitoral dentre as hipóteses de justa causa, talvez seja o critério que possui maior caráter subjetivo e dificuldade de caracterização. Por isso, merece ser especificado de maneira detalhada, até para que se possa fazer uma distinção entre o que seriam meras desavenças de cunho personalíssimo, aquelas que se encontram protegidas pela autonomia partidária, e aquelas questões efetivamente vinculadas à vida político-partidária e que justificam a desfiliação do parlamentar.

Nesse contexto, a doutrina eleitoralista, no intuito de definir essa justa causa de alto grau de subjetividade, assim delimitou:

O que se deve entender por essa cláusula? Não se pode negar o alto grau de subjetivismo que lhe é subjacente, o que dificulta o seu exato delineamento. De todo modo, a discriminação deve ser grave, de natureza política e pessoal. Quanto à gravidade, tem-se que o que é grave para uns pode não o ser para outros; o padrão de normalidade (assim como o de moralidade) varia entre as pessoas, no tempo e no espaço – até mesmo o clima e a geografia podem definir diferentes padrões de comportamento, percepção e julgamento. Quanto à natureza, a discriminação deve ser política (e não moral, por exemplo), e de ordem pessoal, pelo que deve referir-se à pessoa do mandatário e não a terceiros. O órgão judicial não poderá afastar-se desses parâmetros ao apreciar o conflito que lhe for submetido. Na concretização da presente cláusula, há que se encarecer os princípios da tolerância e da convivência harmônica, de sorte que meras idiosincrasias não poderão ser havidas como grave discriminação política pessoal. Somente poderão ser assim considerados fatos objetivos (não cogitações subjetivas), determinados (não genéricos), individuais (não aplicáveis a muitos filiados), concretos (não abstratos), sérios (não revestidos de animus jocandi), injustos e repudiados pela consciência jurídico-política-moral, e, ainda, que “revelem

4 Neste ponto é importante destacar que controle de partidos políticos por um pequeno grupo de pessoas, comumente chamados “caciques”, não corresponde a um ideal democrático bem como desvirtua a concepção de partido político e mesmo de fidelidade partidária.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta 0600159-55.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 10/05/2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=296014&noCache=387809468>>. Acesso em: 13/04/23.

situações claras de desprestígio ou perseguição" (GOMES, 2022, p.197).

A grave discriminação política pessoal ocorre quando há tratamento injusto e desigual atribuído pela legenda e seus órgãos diretivos a um filiado. Essa hipótese apresenta uma possibilidade ampla e de subjetiva caracterização, diante da dificuldade de se estabelecer um critério que defina sua ocorrência, mormente em virtude da complexidade das relações constituídas dentro do contexto político-partidário. Por ser um conceito fluido e cambiante, deve ser atestado com base em um conjunto probatório robusto, que possa afastar as subjetividades do alegado. A própria locução já traz o adjetivo "grave", de modo a indicar que meros dissabores em solo partidário não são aptos a satisfazer o requisito. Vê-se que essa hipótese de justa causa para a desfiliação partidária demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, na qual deve ser demonstrada mediante a identificação de fato específico, de forma tópica e fundamentada, para a correta subsunção do fato à norma.

De outra parte, parece evidenciado que ao agente provocador da situação de insuportabilidade não é dado socorrer-se da justificativa de grave discriminação, pois havendo comprovação de que o fato que deu origem à grave discriminação pessoal foi preparado por quem tinha interesse futuro de se desligar da agremiação, será descabida a justificativa.

Segundo Rodrigo L. Zilio (2023, p.158):

Trata-se de uma cláusula aberta na medida em que a nomenclatura adotada possui elevado grau de indeterminação. A discriminação ocorre quando há um tratamento diferenciado em relação aos demais filiados, de modo a causar constrangimento ou expor determinada situação de desigualdade. A justificativa exige que a discriminação seja pessoal, motivo pelo qual é insuficiente que hostilidade genérica (...) É indispensável que a discriminação venha atingir filiado de modo direto e pessoal, ainda que tenha repercussão em terceiros.

O Professor Marcos Ramayama (2016, p. 300) acrescenta que:

(...) quanto ao tema relativo à grave discriminação, exige-se que ela seja "política pessoal". Significa que deve existir uma conexão casual discriminatória com as posições políticas do filiado em relação aos programas e normas contidas no Estatuto do Partido ou perseguições efetivas que impeçam o direito de voto ou de acesso aos meios de comunicação interno e externo.

Nesse sentido, qualificar uma grave discriminação pessoal que caracterize a justificativa não é uma tarefa das mais fáceis, principalmente por tratar-se de um tema amplo e que permite interpretações subjetivas. O problema agrava-se quando se passa a analisar outros critérios. Animosidade, falta de espaço no cenário político e representatividade na legenda partidária, divergências políticas, são outros argumentos constantes nas ações de

desfiliação por justa causa (ARANHA, 2011). Representa, portanto, um grande problema de ordem subjetiva a caracterização dessa discriminação.

Ainda que seja de grande relevância ao desenvolvimento da democracia representativa, a fidelidade partidária não pode suprimir o próprio parlamentar. Nesse sentido, não se pode permitir a desnaturação do instituto, de forma a permitir a emergência da ditadura partidária ou o domínio dos oligopólios políticos. A fidelidade partidária não pode ser levada ao ponto de transformar o parlamentar em mera “boca de partido”, tolhendo-lhe os direitos mais fundamentais da república, como a liberdade de consciência, crença, convicções filosóficas e políticas (ALMEIDA; CRUZ, 2018).

Dessa maneira, a acepção jurídica do termo constrói-se no sentido de que o tratamento dado ao ofendido é injusto, em virtude de características pessoais, além de implicar na exclusão e/ou restrição em razão de raça, cor, sexo, idade, trabalho ou credo religioso. Abarca também situações nas quais se verifique de forma inequívoca que a permanência do mandatário na sua agremiação é insustentável em virtude da ocorrência de fatos que consubstanciem segregação ou preterição por motivos não razoáveis.

Alinhado a essa abordagem da acepção jurídica da expressão em comento, temos o entendimento, dado pelo Tribunal Superior Eleitoral⁶, de que grave discriminação pessoal é o ato em que a agremiação singulariza o indivíduo, dispensando a ele tratamento pior ou incompatível com os interesses observados dentro da legenda, configurando os casos de perseguição política com consequências extremamente graves para o ofendido, em que o mandatário é afastado das deliberações do partido por razões de cunho pessoal.

A grave discriminação pessoal é ato de segregação e desvalorização do bem humano componente da militância, pois durante a ocorrência da perseguição política não se deu a devida ou qualquer importância ao posicionamento político-ideológico do parlamentar evadido, que havia sido eleito pelo próprio partido, e que, em última análise, representou a vontade popular manifestada nas urnas, na qual é parte integrante a opção pela legenda partidária, com toda a carga ideária que carrega.

A individualização de um parlamentar com fins de excluir, privar, tolher ou até mesmo perseguir sua vida política colimando prejudicá-la, utilizando-se da posição que ocupa a agremiação diante do sistema representativo e da sociedade, é plenamente vedada, e constitui-se em causa mais que justificada para a desfiliação e consequente manutenção do mandato.

A Constituição Federal de 1988 tem no rol dos direitos e garantias fundamentais a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, no art. 5º, inciso VI. Nesse contexto, a fidelidade partidária não pode chegar ao

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 3895474 SP. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares. Jul.: 20/09/2010. Pub.:23/09/2010. Pág.: 14-15

ponto de transformar mandato representativo em mandato imperativo, e o parlamentar em autômato guiado pelas cúpulas partidárias.

Não pode também permitir a violência à consciência e a liberdade de convicção e de pensamento do parlamentar. Tampouco pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a perseguição de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade).

O instituto da fidelidade partidária deve ser usado moderadamente, sob pena de ferir a Constituição, pois a fidelidade partidária não deve servir de fundamento para a agressão de direitos fundamentais dos parlamentares, principalmente a liberdade de consciência, conseqüentemente, da liberdade de expressão.

Na lição de Clèmerson Clève (1998, p. 31), a fidelidade partidária deve ser utilizada de forma moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais do parlamentar:

Assim, mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária faculta-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência de outros dispositivos da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, § 1º, da Constituição, portanto, ensejará a emergência de um sentido falseado do Texto Constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade no âmbito partidário.

A Constituição, ao desenhar a função legislativa, entrega não um órgão do Estado, mas um Poder do Estado. A liberdade de ação de um parlamentar é um pressuposto inato à democracia representativa brasileira, sendo assegurada pela Constituição Federal, em seu art. 53, a inviolabilidade por qualquer opinião, palavra e voto.

A liberdade de expressão do Parlamentar é fundamental para democracia, pois o livre fluxo de ideias é compreendido como meio para garantir igualdade e a possibilidade de se definirem novos rumos da coletividade, na medida em que tal fluxo viabiliza o amplo debate sobre assuntos públicos, o controle e a fiscalização do poder. Ademais, possibilita a qualidade do debate público.

Os parlamentares não podem ter sua liberdade de atuação tolhida pela agremiação partidária, liberdade constitucionalmente conferida, permitindo que estes se recusem a seguir orientações do partido quando entenderem

necessário. Ademais, o espaço partidário não se pode tornar um cativeiro, onde se é retido com adversários que pretendem impor a vontade e opiniões.

Mesmo que obedeça às diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o parlamentar poderá, em determinadas circunstâncias, discordar de alguma orientação ou decisão, por razões de foro íntimo ou de natureza política, ideológica ou religiosa. Portanto, seria possível considerar a existência de hipótese de ponderação de direitos (reconhecendo o fato de inexistir direito absoluto) tendo em vista a existência de direito do partido político à fidelidade do mandatário ante o direito do próprio mandatário de exercer seu mandato livremente (direito político).

Logo, a democracia não consente com parlamentares reprimidos e censurados. A Constituição cuida de fazer dos legisladores pessoas livres e com prerrogativas em um estatuto jurídico que os permita seguirem com tranquilidade suas consciências em sua atuação parlamentar.

Importa mencionar que o atual entendimento do TSE é que não há atestação de grave discriminação nos seguintes casos: mera instauração de procedimento administrativo para averiguar eventual descumprimento de normas partidárias; e ausência de reunião do órgão partidário municipal, inativação de Comissão Provisória Municipal e a não inclusão do mandatário como membro da Comissão.

Por último, a justa causa para a desfiliação partidária por perseguição política pessoal demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, na qual deve ser demonstrada, mediante a identificação de fato específico, de forma típica e fundamentada, para a correta subsunção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro optou pelo regime democrático e pelo sistema representativo, outorgando aos partidos Políticos o monopólio das candidaturas, conferindo-lhes função essencial para o processo democrático. Nesse sentido, o mandato político é reflexo do vínculo entre eleitos e suas legendas, cujo produto ideológico e programático deve balizar a atuação do mandatário. A fidelidade partidária deve balizar a atuação política do mandatário, sendo uma via de mão dupla, o parlamentar auxilia o partido e o partido auxilia o parlamentar.

Ao considerar a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Logo, ressalvadas situações específicas de perseguição política pessoal do Parlamentar, justifica-se o abandono da legenda sem dar ensejo à extinção do mandato. A partir do momento em que o Partido impinge temor e vingança ao Parlamentar, atesta-se o déficit de democracia partidária e o desvio de finalidade a reforçar a presença de justa causa para desfiliação.

Nesse contexto, para o reconhecimento da justa causa é necessário que o filiado comprove que a divergência com o partido extrapole a discussão política e constitua fato discriminatório, que em sua essência, seja grave. Ademais, isso demanda uma análise subjetiva da Justiça Eleitoral, no que deve ser demonstrada mediante a identificação de fato específico, de forma tópica e fundamentada, para a correta subsunção do fato à norma.

Por fim, os parlamentares não podem ter sua liberdade de atuação tolhida pela agremiação partidária, liberdade a qual fora constitucionalmente conferida, permitindo que este se recuse a seguir as orientações do partido quando entender necessário, pois o espaço partidário não se pode tornar um cativeiro, tampouco um ambiente de imposições e ausente de diálogo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lorena Nascimento Ramos; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza Cruz. A (in)fidelidade partidária no processo de impeachment In.: BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNADES, Flávio Couto; GUERRA, Arthur Magno e Silva. Direito Eleitoral: 30 anos de democracia. Belo Horizonte: D'Plácido. 2018.

ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para desfiliação partidária. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Vol. 25. 2011.

ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: A perda do mandato parlamentar. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 19. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.817. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 28/05/2014 Pub.: 01/08/2014. Disponível:<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=246835654&ext=.pdf>. Acesso em: 11/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.602. Relator: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 17/10/2008. Disponível:<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513855>>. Acesso em: 13/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.603. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 19/12/2008. Disponível:<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2513846>>. Acesso em: 13/04/23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.604. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Julg.: 04/10/2007. Pub.: 03/10/2008. Disponível:<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514122>>. Acesso em: 11/07/21.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. nº 20.224. Relator: Ministro Fernando Neves. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 12/9/2002. Disponível:<<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNu>

mero=20224&processoClasse=RESPE&decisaoData=20020912&decisaoNumero=20224>. Acesso em: 11/04/23.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.526/2007. Diário de Justiça Diário da Justiça, nº 87, Seção 1, de 8.5.2007, p. 143.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 12/04/23.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta 0600159-55.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Diário de Justiça Eletrônica. Brasília, Pub.: 10/05/2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=296014&noCache=387809468>>. Acesso em: 13/04/23.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária – estudo de caso. Curitiba, Juruá, 1998.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18. São Paulo: Atlas, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. Fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Caderno Virtual. v. 4, n. 16. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/80/55>>. Acesso em 15/04/2023.

PORTO, Camilo Machado de Miranda. O Presidencialismo de coalização no Brasil e as implicações do sistema partidário-eleitoral. 2019. p. 167-168. Tese (Doutorado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2019.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2016.

SILVA, Adriana Campos. SANTOS, Polianna Ferreira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal. Federal Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica– RIHJ. Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de Direito Eleitoral. 7 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

ZILIO, Rodrigo Lopez. Direito Eleitoral. 9 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

LOCALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

LOCALIZATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OBJECTIVES WITHIN THE SCOPE OF THE REGIONAL ELECTORAL COURT OF SÃO PAULO

Aécio Ibiapina Matos¹

Artigo recebido em 14/4/2023 e aprovado em 23/6/2023.

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar o panorama sobre o tema dos “objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS” da Organização das Nações Unidas - ONU, seu monitoramento por meio de indicadores e o problema de sua localização e aplicação a nível local, especificamente no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo - TRE-SP. Para isso, utilizou-se a metodologia de levantamento do arcabouço legal que os fundamenta, pesquisa comparativa com casos de sucesso no monitoramento desses indicadores e análise do cenário local do TRE-SP. O trabalho apresenta ao final como a referida Corte Eleitoral vem conseguindo de forma resiliente adaptar-se para aplicar e atingir os ODS.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Indicadores; Monitoramento; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The present work seeks to present an overview on the theme of the “sustainable development goals - SDGs” of the United Nations - UN, its monitoring through indicators and the problem of its location and application at the local level, specifically within the scope of the Court São Paulo Electoral Regional - TRE-SP. For this, we used the methodology of surveying the legal framework that underlies them, comparative research with cases of success in monitoring these indicators and analysis of the local scenario of TRE-SP. At the end, the work presents how the aforementioned Electoral Court has managed to resiliently adapt to apply and achieve the SDGs.

Keywords: Sustainable Development Goals; Indicators; Monitoring; Sustainability.

Sumário

Introdução; 1. Acordos Globais e Compromissos Nacionais; 2. Normas do Poder Judiciário Brasileiro para a Sustentabilidade; 3. Estratégia Adaptativa e o Monitoramento de Indicadores; 4. O Desafio da Localização dos ODS; 5. O TRE-SP e os ODS; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende abordar o tema da sustentabilidade partindo de um foco mais amplo, tratando dos mais importantes acordos climáticos globais, passando pelos compromissos nacionais de cumprimento destes, até alcançar o nível de detalhamento, abordando a execução e monitoramento da sustentabilidade em sua menor escala, quando ela de fato acontece.

Para efeitos deste artigo, o termo “localização” não será usado aqui, no sentido primário de encontrar, achar ou identificar, mas como sinônimo de

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, lotado na 372ª Zona Eleitoral - Piraporinha, onde também atua como ecofiscal. Formado em Direito pelo Instituto Camillo Filho e pós graduado em Direito Ambiental e Sustentabilidade pelo Centro Universitário União das Américas. Experiência profissional com monitoramento dos indicadores dos ODS da Agenda 2030 da ONU e coordenação da Comissão de Resiliência Urbana de Teresina, no cargo de Analista de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Teresina-PI.

territorializar, tendo em vista o escopo de trazer a análise do âmbito global para o local. Assim, localizar os objetivos de desenvolvimento sustentável no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) significa entender em que medida os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas podem ou não ser aplicados ao nível institucional de um órgão intermediário do Poder Judiciário brasileiro.

O tema da sustentabilidade é um imperativo em qualquer área de trabalho, ramo de negócio, plano de governo ou disciplina de estudo, porém ainda é uma incógnita como aplicá-la às atividades cotidianas, dando capilaridade e exequibilidade às teorias e conceitos que a permeiam.

Quando se fala em sustentabilidade, imediatamente relacionam-se termos como aquecimento global, mudança climática, meio ambiente, efeito estufa, dentre outros, que remetem a uma escala mais ampla e por isso provocam um certo distanciamento da maioria da população. Nessa perspectiva, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Agenda 2030 (ONU, 2015), um plano de ação com dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e seus 254 indicadores que permitem o monitoramento das metas acordadas para o ano de 2030, a fim de alinhar a execução da sustentabilidade tanto para continentes e países do globo, como para cidades e bairros. E, perguntamo-nos, por que não considerar esses objetivos ao nível dos tribunais e cartórios eleitorais?

Para dar fundamento a este trabalho, utilizou-se o levantamento da estrutura normativa que embasa a sustentabilidade valendo-se da metodologia do Perfil de Resiliência da Cidade (CRPT) do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), buscando o alinhamento do foco global para o local, e fazendo o *benchmarking* com as melhores práticas executadas localmente na prefeitura do município de Teresina e no TRE-SP.

Cinco capítulos estruturam este trabalho para apresentar o problema da localização dos ODS no âmbito do TRE-SP: capítulo 1 - Acordos Globais e Compromissos Nacionais; capítulo 2 - Normas do Poder Judiciário Brasileiro para a Sustentabilidade; capítulo 3 - Estratégia Adaptativa e o Monitoramento de Indicadores; capítulo 4 - O Desafio da Localização dos ODS; capítulo 5 - O TRE-SP e os ODS.

O problema da localização dos ODS no âmbito do TRE-SP é explorado neste trabalho com inspiração na Ferramenta de Perfil de Resiliência da Cidade (CRPT) desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU Habitat) que, dentre outros métodos, faz uma análise *top down*, do espectro global para o local, através da coleta de dados, diagnóstico da situação atual e proposição de ações para resolução do problema.

Com o objetivo principal de explorar o cenário da sustentabilidade transversalmente, como o tema exige, este artigo pretende também familiarizar

os leitores com os meandros técnicos, encurtando as distâncias e quebrando as barreiras para que seja possível aplicar os resultados em diversos campos.

Trazendo uma abordagem qualitativa, o autor se inclui nos processos da pesquisa em busca de peculiaridades que acontecem no último grau de afunilamento da sustentabilidade, comunicando-se com as partes interessadas envolvidas no quadro da Justiça Eleitoral paulista.

A presença do autor no contexto deste trabalho é lastreada pelo levantamento normativo e bibliográfico que fornece amparo aos estudos de caso do Poder Executivo Municipal de Teresina onde atuou na coleta e análise de dados dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e também como Eco Fiscal no TRE-SP.

1 ACORDOS GLOBAIS E COMPROMISSOS NACIONAIS

A primeira etapa deste trabalho apresenta uma visão ampla sobre os acordos globais e os compromissos nacionais sobre sustentabilidade e resiliência. Aqueles definem as diretrizes de atuação dos países para alcançar as metas estabelecidas para a sustentabilidade e estes disciplinam o tema em escala nacional.

Delineia-se aqui um pouco do Acordo de Paris, da Nova Agenda Urbana, do Marco de Sendai, da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e a Agenda Teresina 2030.

1.1 Acordo de Paris

O Acordo de Paris foi o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP-21), ou seja, uma reunião na qual os líderes mundiais trataram sobre os efeitos das mudanças climáticas. Durante a COP-21, líderes de 195 países passaram 12 dias negociando os termos de um acordo sobre mudança climática. Finalmente, no dia 12 de dezembro de 2015, na cidade de Paris, a redação deste acordo foi finalizada.

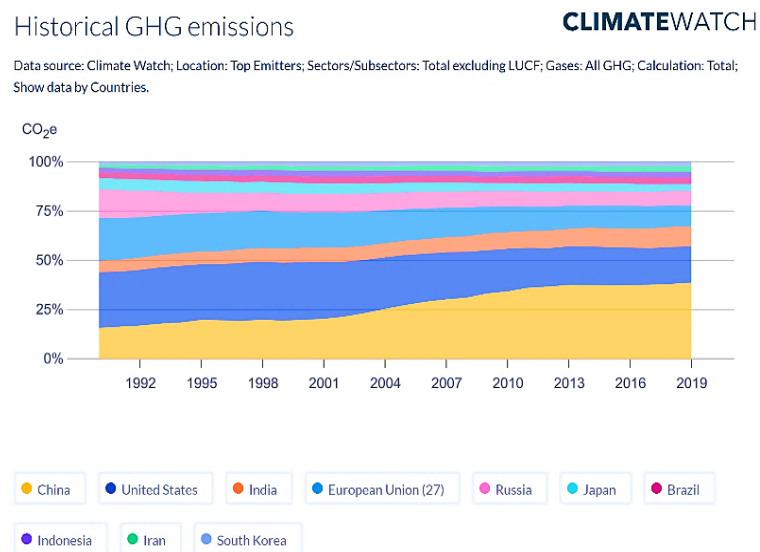
Contudo, naquela data apenas os termos do Acordo foram redigidos, restando ainda a sua assinatura, que viria a ocorrer em 22 de abril de 2016 em Nova York. Mesmo assinado, só passaria a ter vigência com a ratificação dos países responsáveis pela produção de 55% das emissões de carbono do planeta, o que aconteceu em 4 de novembro de 2016, conforme disposto no item 1 de seu Artigo 21:

O presente Acordo entra em vigor no trigésimo dia após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção respondendo no total por pelo menos estimados 55% das emissões totais de gases de efeito estufa globais tiverem depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. (ONU, 2015, p. 41)

Segundo o instituto de pesquisas WRI Brasil, com base em dados do observatório Climate Watch, “um pequeno número de países contribui com a ampla maioria das emissões de gases de efeito estufa, com os dez principais emissores respondendo por mais de dois terços das emissões globais anuais” (Figura 1).

Figura 1 – Dados Históricos de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Climate Watch

Dados históricos de emissões de GEE em nível nacional e setorial (1990-2019)



Fonte: Climatewatch, 2022.

É importante destacar que o Acordo de Paris não impõe regras aos seus signatários, mas dá as diretrizes, organiza e cobra os compromissos a serem atingidos pelos países partes, analisando seus desempenhos para indicar o quão perto ou longe estão de alcançar o objetivo comum, o qual é descrito no artigo segundo:

Visa a fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza, incluindo:

a) manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas;

b) aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos;

c) promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima. (ONU, 2015, p. 40)

De maneira justa, ficaram acordadas em Paris diferentes prioridades para países desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Aos países do primeiro escalão e - não coincidentemente - maiores poluidores foram atribuídas ações de redução de emissões e liderança frente aos demais membros. Signatários do grupo intermediário devem priorizar ações de mitigação, ou seja, desacelerar suas emissões poluentes.

Na outra ponta, os países menos desenvolvidos, que sofrem os maiores impactos e estão mais vulneráveis aos efeitos da mudança climática, devem focar em planejamento para desenvolver baixas emissões de acordo com suas peculiaridades. Este é o cerne do artigo 4, que manifesta a unidade e coesão dos membros, no ideal de que todos contribuem na medida de suas capacidades para o bem comum.

1.2 Compromissos Nacionais

Como já mencionado, o Acordo de Paris agrega as propostas das partes. Essas propostas são chamadas de "iNDC", a sigla em inglês para as contribuições nacionalmente determinadas pretendidas ².

Depois de apresentada a proposta, ela precisa ser confirmada para passar a ter validade. A partir da ratificação, a proposta já não é mais proposta, é um compromisso e passa a se chamar "NDC", a sigla em inglês para Contribuição Nacionalmente Determinada.

E como está o Brasil nesse cenário? O Brasil também apresentou sua proposta em Paris e confirmou a sua intenção com a aprovação pelo Congresso Nacional no dia 12 de setembro de 2016. A meta nacional foi fixada para evitar o aquecimento acima de 2°C. Para isso, pretende reduzir suas emissões em 37% até 2025 e em 43% até 2030, executando ações em três campos: mitigação, adaptação e implementação, usando as fontes de financiamento da Convenção além de outras modalidades de cooperação e apoio internacional.

A Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida (iNDC) prevê em especial o seguinte:

O Brasil pretende adotar medidas adicionais que são consistentes com a meta de temperatura de 2°C, em particular:

i) aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), e aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel;

² Intended Nationally Determined Contribution

ii) no setor florestal e de mudança do uso da terra:

- Fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;
- Fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;
- Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;
- Ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis;

iii) no setor da energia, alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo:

- Expandir o uso de fontes renováveis, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33% até 2030;
- Expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar;
- Alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030.

iv) no setor agrícola, fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030;

v) no setor industrial, promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono;

vi) no setor de transportes, promover medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas. (BRASIL, 2016 b, p.3)

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2020):

A NDC brasileira é uma das mais ambiciosas do mundo em razão de quatro características principais. Primeiro, por se referir a emissões absolutas, e não fatores relativos como intensidade de carbono ou tendências históricas de crescimento, como a maioria das NDCs de países em desenvolvimento. Segundo, por se referir a toda a economia, e não a setores específicos. Terceiro, pela magnitude das metas (37% e 43%), que supera inclusive a de muitos países desenvolvidos. Quarto, por incluir uma meta intermediária para 2025, obrigando a trajetória de

reduções em toda a década e não apenas em 2030 (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Vale evidenciar que o compromisso brasileiro traz à tona a importância dos governos locais no combate às mudanças climáticas. De nada adianta a estipulação de metas globais se não houver capilaridade para execução das ações de sustentabilidade. Neste raciocínio, destaca-se também a importância do tema deste trabalho de Localização dos ODS no âmbito do TRE-SP.

2 NORMAS DO PODER JUDICIÁRIO x SUSTENTABILIDADE

A segunda etapa deste trabalho tem o objetivo de evidenciar o esforço empreendido pelo Poder Judiciário brasileiro - com ênfase no TRE-SP - para normatizar a sustentabilidade dentro da sua jurisdição.

A normatização da sustentabilidade traz maior sustentação e coercibilidade, no sentido de que ela sai do plano do idealismo e atinge um patamar mais pragmático (sendo positivada em dispositivos legais) e garantista (com a cobrança jurídica de seus termos).

De acordo com a nossa Constituição Federal, o Poder Judiciário possui autonomia administrativa e financeira, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o controle da atuação administrativa e financeira deste Poder, além de outras competências. Para esse fim, o CNJ pode expedir atos regulamentares ou recomendar providências.

Nesse passo, é imprescindível trazer à tona a Resolução nº 400 de 2021 do CNJ que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Em suas considerações, a resolução menciona o artigo 225 da CF/88 que positiva a sustentabilidade como direito de todos e dever do Poder Público e da coletividade.

A Resolução leva ainda em consideração a Agenda 2030 da ONU e seus 17 ODS devido ao caráter integrado, indivisível e transversal do desenvolvimento sustentável, mostrando-se pareada com a elite normativa mundial do tema.

Além de definir conceitos e premissas importantes para as tratativas da sustentabilidade, podemos elencar como ponto essencial da resolução a determinação de que os órgãos do judiciário (definidos no próprio texto como os conselhos e tribunais do Poder Judiciário) devem criar e gerir seus próprios Planos de Logística Sustentável – PLS.

Atendendo à determinação do CNJ, o TRE-SP publica a Resolução 562 de 2021 que institui a sua Política de Sustentabilidade, com redação similar ao texto do CNJ, porém trazendo algumas inovações, tais como os Ecofiscais e o Núcleo Socioambiental, definidos nos artigos 8º, inciso IV e artigo 10, respectivamente:

Art. 8º Para fins de cumprimento desta política e do PLS/TRE-SP, o Tribunal deverá contar com a atuação integrada dos seguintes grupos e agentes:

IV. Ecofiscais, multiplicadores voluntários nas unidades judiciárias e administrativas, responsáveis por estimular o comportamento proativo e zelar pelas práticas sustentáveis nos seus locais de trabalho. (Resolução nº526, Art.8º – TRE/SP,2021)

Art. 10º O Núcleo Socioambiental do TRE-SP é a unidade competente por planejar, implementar e difundir práticas de sustentabilidade, racionalização e consumo consciente no âmbito da Justiça Eleitoral Paulista. (Resolução nº526, Art.10º – TRE/SP,2021)

Na apresentação do PLS/TRE-SP a sustentabilidade é tratada como “elemento fundamental da estratégia institucional uma vez que a responsabilidade socioambiental é um dever de todo agente público. Deste modo, este Tribunal adota modelo de gestão organizacional que visa à promoção da sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural” (PLS - TRE/SP,2021).

Dentre os objetivos específicos listados no PLS, ora discutido, elenca-se “Monitorar e avaliar os resultados dos indicadores possibilitando identificar e corrigir eventuais falhas; Estimular a adoção de práticas voltadas à efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU” (PLS - TRE/SP, 2021).

Estes objetivos em especial cristalizam a importância do acompanhamento diuturno da sustentabilidade, principalmente durante a sua execução em último grau, porém sempre amparadas por estratégias globais, que garantem maior previsibilidade e menor grau de risco das ações. Essa metodologia de monitoramento será abordada no próximo capítulo.

3 ESTRATÉGIA ADAPTATIVA E MONITORAMENTO DE INDICADORES

O Brasil e o mundo já passaram por muitos pontos de inflexão ao longo de suas histórias: Guerras, desastres naturais, crises econômicas e mais recentemente a pandemia da covid-19. A bem da verdade, o ser humano vive no paradoxo de uma imprevisibilidade linear, sobrevivendo, adaptando-se e superando crises disruptivas em sequência.

Cada crise superada gera um aprendizado, que embasa de forma iterativa a superação dos próximos desafios. Na escala local a dinamicidade deste cenário é ainda mais latente e, para prosperar neste panorama, é necessário uma estratégia adaptativa, de forma a sobreviver ao presente e até prever possíveis cenários e comportamentos.

Segundo ensinam Magaldi & Neto (2020), uma estratégia adaptativa é indispensável num horizonte extremamente competitivo, como o do desenvolvimento sustentável. Para tanto é essencial uma filosofia flexível nas

organizações baseada na cultura do aprendizado, de maneira a moldar-se ao ambiente com agilidade. A estratégia adaptativa é baseada na integração da tríade: cultura organizacional, métodos ágeis e gestão de dados, sendo o cliente (no caso do TRE-SP, o cidadão) o elo entre estes elementos, resultando numa inovação contínua. Além de uni-los, o cliente é o principal foco da estratégia adaptativa, pois ao convergir seus esforços num alvo dinâmico e em constante transformação, a organização deve ter maleabilidade para atendê-lo.

No caótico caldeirão de transformações, é necessário: uma capacidade de aprendizado enraizada na cultura da organização; gestão de dados organizada e agilidade de resposta. A estratégia adaptativa orienta a reflexão dos negócios por meio de um sistema interdependente que gera uma inovação cíclica e sustentável baseada no aprendizado iterativo. Seguindo essa lógica, para uma gestão de dados organizada, é imprescindível o monitoramento de indicadores.

Os indicadores apontam, aproximam e traduzem em termos mensuráveis as dimensões sociais. Por meio deles, é possível analisar a evolução no tempo dos diferentes aspectos da vida local e traçar um conjunto de estratégias para uma cidade justa, democrática e sustentável. Levantar indicadores é revelar a informação pública, torná-la disponível para a sociedade, sendo não só um direito de todos os cidadãos como também um recurso básico para a gestão pública e para a participação cidadã. Com a disponibilização dos indicadores, a mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público, exigindo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo e a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas (ANTICO & JANNUZZI, 2006).

De acordo com o ensinado no Guia de Uso do Sistema de Indicadores para a Construção de Observatórios:

A metodologia de indicadores pode ser aplicada em grande variedade de casos, desde pequenas unidades administrativas distritais como em unidades da Federação. Ao realizar uma avaliação conjunta dos indicadores, é possível integrar diversos atores sociais e traçar metas conjuntas nas quais fatores econômicos podem estar em concordância com fatores ambientais, e estes, por sua vez, relacionados diretamente com indicadores de saúde - o que propicia uma visão sistêmica nos diferentes campos em busca de uma sociedade mais justa e sustentável. (GUIA DE USO DO SISTEMA DE INDICADORES PARA CONSTRUÇÃO DE OBSERVATÓRIO, 2014, p.10)

Esse Guia (2014) ainda nos ensina que indicadores confiáveis devem ser: precisos; capazes de serem medidos; relevantes; fáceis de interpretar; confiáveis; monitorados; econômicos; acessíveis; comparáveis.

A dinâmica do desenvolvimento sustentável com seus 17 ODS integrados exige, portanto, estratégia adaptativa e monitoramento de seus indicadores. Porém, essa tarefa apresenta-se como um verdadeiro desafio, sobretudo,

devido à grande quantidade de variáveis somada à dificuldade de acesso aos dados.

4 O DESAFIO DA LOCALIZAÇÃO DOS ODS

Neste capítulo apresenta-se o estudo de caso da Prefeitura de Teresina, capital do Estado do Piauí, que além da fama de ser uma das cidades mais quentes do país, impressiona muitos por ser referência mundial em planejamento sustentável, mais especificamente monitoramento dos indicadores dos ODS. Cita-se o exemplo de Teresina, porque ela representa a vanguarda da sustentabilidade, sendo a primeira cidade a criar um departamento exclusivo para planejar sua sustentabilidade, chamado Agenda Teresina 2030 (TERESINA/PI, 2019).

A Agenda Teresina 2030 nasceu em 2014, antes mesmo da publicação da Agenda 2030 da ONU, e consiste num documento de planejamento de longo prazo (período de 2015 - 2030) que contempla o compromisso de executar 264 ações de sustentabilidade no município, organizadas em cinco eixos temáticos denominados: Cidade Sustentável; Cidade de Oportunidades; Cidade de Direitos; Cidade Criativa; Governança Eficiente; além de ações em programas especiais (TERESINA, 2015).

Já o departamento Agenda Teresina 2030 surgiu no intuito de monitorar a execução das ações, mas não somente isto. Também para implantar inovação na gestão da prefeitura e buscar o alinhamento da Agenda Local com a Agenda Global da ONU, buscando parcerias internacionais para financiamento da sustentabilidade local.

O cuidado com o futuro da cidade é necessário devido ao fato de estar localizada numa região do planeta que aquece numa média duas vezes mais rápida que o restante do globo, fato que potencializa os impactos trazidos pela mudança climática numa região de clima extremamente quente. Além de ter que lidar com problemas comuns do século XXI (poluição ambiental, altos índices de desemprego, baixa industrialização, economia informal), Teresina ainda precisa superar problemas do século XX (saneamento básico, irregularidade fundiária, infraestrutura precária), por isso o desenvolvimento sustentável não foi tratado como uma simples tendência, mas como uma premente necessidade.

O início do monitoramento dos dados ODS em Teresina foi desafiante e não poderia ser diferente devido a necessidade de romper barreiras do conservadorismo para implantar a cultura da inovação com abertura de dados para sustentabilidade. Essa epopeia foi exposta no artigo "Monitoramento De Indicadores dos objetivos de desenvolvimento sustentável: o caso Teresina-PI", escrito por Galvão (2021):

O primeiro passo foi analisar os indicadores dos ODS e ver quais se aplicavam ao contexto da cidade, pois alguns não se

encaixam na nossa realidade, como por exemplo o ODS 14 - Proteger a vida marinha, já que a cidade não fica localizada em costa litorânea.

Diante da grande quantidade de indicadores, foi feita também uma priorização dos que seriam monitorados, como forma de nortear o trabalho que se iniciava, tendo como referência os materiais disponibilizados pelo Open Data Institute, que apresentava uma lista de indicadores mais simples. A partir disso iniciou-se uma tarefa de busca de dados em órgãos de estatísticas, como o IBGE, onde puderam ser coletadas muitas informações a nível nacional e estadual. Após esse levantamento nas macroesferas, secretarias e superintendências foram engajadas na busca de informações sobre os indicadores que diziam respeito a cada uma.

Por meio de uma parceria com a Escola de Dados Abertos, a Open Knowledge Brasil e a Comunitas, no ano de 2018 foi feita uma formação em governo aberto para cerca de 50 servidores que atuavam em 23 secretarias do município, cujo objetivo era capacitar os servidores para o compartilhamento de dados, auxiliando assim no monitoramento e implementação local dos ODS da Agenda 2030 Global. Buscou-se também através dessa estratégia simplificar conceitos complexos, como mudanças climáticas, sustentabilidade e abertura de dados, sensibilizando sobre a importância de gerar e monitorar esses indicadores. Foram utilizadas técnicas de storytelling e dinâmicas com jogos, entendendo que a estratégia de gamificação é bastante eficaz em tornar os participantes mais ativos dentro do processo de construção de novas habilidades e conhecimentos (GALVÃO, 2021).

Essa dificuldade de lidar com novos indicadores também foi abordada em artigo da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC) "Os desafios da construção dos indicadores ODS globais", por KRONEMBERGER (2019), onde explicita que até 2018, pelo menos 126 dos 232 indicadores ODS não possuíam dados produzidos regularmente pelo país e/ou não tem metodologia e padrões internacionalmente estabelecidos, mas a metodologia está sendo (ou será) desenvolvida ou o indicador testado.

A SBPC elenca mecanismos adotados global, regional e nacionalmente para produção dos indicadores ODS, ressaltando o papel dos Institutos Nacionais de Estatística (INEs) de coletar, processar, disseminar dados e indicadores ODS e lista os principais desafios enfrentados no Brasil:

Fragilidade institucional na produção de parte das informações ambientais primárias. Parte delas, na dependência de recursos, pode não ter sua continuidade assegurada.

Pulverização da informação por um grande número de instituições, o que implica em dispêndio de tempo na obtenção e reunião da informação. Um bom exemplo é a produção do Inventário Nacional de Gases do Efeito Estufa, um trabalho coordenado pelo MCTIC e que envolve inúmeras instituições parceiras.

Algumas estatísticas são muito dependentes do esforço despendido na obtenção das informações, da intensidade e abrangência dos levantamentos, como aquelas dependentes dos esforços feitos pela fiscalização de órgãos ambientais e policiais (Ex. indicador 15.7.1. Proporção da vida silvestre comercializada que foi objeto de caça furtiva ou de tráfico ilícito).

Parte das informações ambientais produzidas são valores pontuais e “instantâneos”, o que traz a questão de como transformá-los em indicadores nacionais. Este é o caso dos dados de qualidade das águas para o indicador 6.3.2 (Proporção de corpos hídricos com boa qualidade ambiental) e qualidade do ar para o indicador 11.6.2 (Nível médio anual de partículas inaláveis nas cidades), produzido por agências ambientais estaduais e municipais, cujo objetivo é fornecer valores para o monitoramento.

Irregularidade na produção de informação ambiental, ou seja, pesquisas sem periodicidade definida, sendo muito dependentes de questões orçamentárias, o que dificulta a produção de séries temporais (KRONEMBERGER, 2019, p.43)

Apesar de difícil, essa tarefa vem sendo superada nos diversos níveis em que é proposta e, com muita resiliência, Teresina, São Paulo, Brasil e todo o planeta vão dando pequenos passos rumo às metas para 2030. No próximo e último capítulo deste trabalho, o autor apresenta como o TRE-SP e seus Cartórios Eleitorais vem trabalhando a sustentabilidade nas suas rotinas.

5 O TRE-SP E OS ODS

A quinta e última etapa deste trabalho apresenta o planejamento e execução da sustentabilidade dentro do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e, num último grau de estreitamento, dentro das suas Zonas Eleitorais, através dos Cartórios Eleitorais.

Num primeiro plano, é preciso destacar que a sustentabilidade no Tribunal é tema imperativo e normatizado pelas Resoluções 400/2021 do CNJ e 562/2021 do TRE-SP, como anteriormente exposto. Por isso, essa pauta atravessa o órgão judiciário de cima a baixo desde o seu planejamento estratégico até a execução pelos servidores nos cartórios.

Em matéria recentemente divulgada na Intranet do TRE-SP, foi apresentada uma nova ferramenta de monitoramento da estratégia a longo prazo, consubstanciando a importância do planejamento de longo prazo com seu acompanhamento via monitoramento dos indicadores.

Painel interativo mostra desenvolvimento estratégico do Tribunal

O planejamento estratégico permite que instituições analisem sua situação atual e façam projeções de futuro, estabelecendo metas que guiam suas ações e recursos para que atinjam sucesso. Mas como acompanhar o andamento desse plano?

Agora o TRE-SP conta com um Painel interativo do Plano Estratégico 2021-2026, desenvolvido com ferramenta de Business Intelligence (BI), que permite o monitoramento da execução da estratégia no Tribunal. A solução pode ser acessada tanto pela intranet quanto no site do TRE por qualquer cidadão.

Na ferramenta é possível selecionar o período de análise, o macrodesafio envolvido, objetivo estratégico ou indicadores, além das iniciativas estratégicas. O painel mostra os resultados com base nos dados enviados pelas unidades da Secretaria e, a partir desses dados, demonstra a evolução no cumprimento do plano.

Assim, uma das grandes vantagens do painel é permitir uma visão sistêmica do que acontece no TRE. “Todo o tribunal está executando a estratégia e todos os instrumentos de análise estão consolidados ali, em um só lugar, para que todos possam acompanhar em tempo real os passos dados”, afirma a chefe da SEGPRO (PAINEL INTERATIVO – TRE/SP,2023)

Figura 2 – Iniciativas Estratégicas 2021-2026, macrodesafio: Promoção da sustentabilidade – iniciativas 3.



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, 2023

Seguindo esta linha de raciocínio, o Tribunal apresenta a coleta de dados de todos os seus indicadores relacionando-os com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável correspondentes, de forma a manter o alinhamento com a Agenda Global e verificar o quanto tem contribuído para atingir as metas para 2030. Como Exemplo, o Indicador 7 - Gestão de Resíduos, mede o número de Serventias Eleitorais com planos de gestão de resíduos publicado, e relaciona-se com os ODS 11 “Cidades e Comunidade Sustentáveis”; ODS 12 “Consumo e Produção Responsáveis” e ODS 15 “Vida Terrestre”.

Na intenção de transversalizar a inovação e sustentabilidade por todos os meandros do Tribunal, este apresentou mais uma ferramenta, o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS, conforme disposto no seu Termo de Abertura de Projeto.

A implantação do LIODS busca desenhar um programa de inovação que atenda às demandas da Justiça Eleitoral e que também possibilite revisitar a utilidade dos procedimentos adotados atualmente. Os processos de trabalho na Justiça Eleitoral podem e devem ser revistos, com a desburocratização e implementação de mudanças que visem à eficiência e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019)

Chegando no nível das Zonas Eleitorais, a Justiça Eleitoral paulista tem executado uma série de ações pautadas na sustentabilidade, dentre as quais destacam-se algumas com o reconhecimento de boas práticas adotadas pelo TRE-SP.

A aquisição de seis mil canecas ecológicas feitas de fibra de coco para distribuição aos servidores com o objetivo de reduzir o consumo de copos descartáveis aliada à campanha de conscientização: Adote uma Caneca, com a divulgação de materiais educativos, vídeos e cartazes virtuais sobre o uso de canecas ecológicas em substituição ao copo descartável.

A 372ª Zona Eleitoral de São Paulo - Piraporinha executou o Projeto Escolinha Eleitoral da Piraporinha, aproveitando o enorme potencial da Justiça Eleitoral de difusão de informações devido a sua capilaridade na comunidade local. A 372ª Z.E. sempre contou com um grande fluxo de crianças pelo Cartório e, enquanto elas esperam o atendimento dos pais, se divertem com pinturas e brinquedos. Pensando nessa marcante presença, os servidores elaboraram Mini Títulos para entregar às crianças para incentivá-las a se engajarem desde cedo com o processo eleitoral. Junto dos Mini Títulos, eram entregues também livros didáticos sobre o meio ambiente brasileiro disponibilizados pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo.

O Projeto Mesária Voluntária, da 241ª Z.E. Jaú, tem como objetivo alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento feminino na política através da conscientização de sua importância no processo eleitoral pelo voto ou atuando como mesária voluntária. Teve como público-alvo alunos do curso de Direito das faculdades de Jaú, mas atingiu aproximadamente 500 pessoas com mais de 200 inscrições no projeto, a maioria mulheres, projeto este que não teve qualquer custo para o Cartório. A supramencionada Zona Eleitoral levou a discussão do tema para o âmbito acadêmico, proporcionando uma ampliação do debate sobre a participação feminina, pois as mulheres podem participar de inúmeras formas da política, inclusive como guardiãs da democracia, como mesária voluntária.

Em Botucatu na 26ª Z.E. foi realizado o projeto Alfabetização e a política. Estudantes da faculdade de Pedagogia da cidade levaram o questionamento

sobre a participação de analfabetos na política e daí foram elaboradas uma série de palestras para tratar desde os primórdios da exclusão de analfabetos e mulheres da política até a sua efetiva participação com o exercício do poder do voto, apresentando as dificuldades do voto impresso até a implementação da Urna Eletrônica, que é muito mais inclusiva.

O Projeto Transcidadania, da 306ª Z.E. Santo André, fez uma semana de palestras e divulgação para a comunidade LGBTQIA+ sobre o direito de averbação do nome social, no intuito de estimular a participação dessa população no processo eleitoral tanto com o voto e também como mesário voluntário, contando com o apoio de ONG's como elemento facilitador (ONG ABCD'S, que luta por direitos e visibilidade além de apoio às causas de saúde pública, vulnerabilidade social e empregabilidade).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode constatar, a metodologia de afunilamento dos ODS do nível global para o local apresenta bastante efetividade, tendo em vista que permite a sua aplicação de forma transversal mesmo num âmbito onde a sustentabilidade não seja a atividade fim, como no caso do TRE-SP.

O desafio de romper paradigmas e inserir a sustentabilidade onde ela parecia ser inviável é amparado por normas jurídicas e pelo alinhamento global, ou seja, a estratégia utilizada neste caso segue uma receita que pode ser replicada em diversas outras cidades do planeta.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) reuniu, em um Fórum de parcerias realizado em janeiro do corrente ano, partes interessadas de diferentes esferas de governo para discutir como acelerar a localização dos ODS por meio de uma governança multinível aprimorada. O evento ressaltou incansavelmente a importância da gestão local para atingir os ODS e contou com a participação de representantes dos governos das cidades de Genebra (Suíça), do Nepal (Índia), representantes do governo da Tanzânia, de Nis Basic (Sérvia) e contribuições de Liverpool, do Quênia e do Paraná.

Portanto, fica evidenciada a relevância do tema discutido neste trabalho, que apresentou um outro viés da sustentabilidade, mostrando como ela pode ser aplicada no cotidiano e os bons frutos que gera.

REFERÊNCIAS

21ª Conferência das Partes. **Acordo de Paris à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Paris, 2015.** Disponível em: < 51 https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf> Acesso em: 13 fev. 2023.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas.** São Paulo: Fundap, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.703 de 5 de Junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Construindo e gerenciando indicadores: guia metodológico** - Brasília: STJ, 46 p. 2018.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Programa Cidades Sustentáveis**. Cidades Participantes. 2012. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CLIMATE WATCH. **Emissões históricas de GEE do Climate Watch**. 2022. Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiais. Disponível online em: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>. Acesso em: 12 fev. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria CNJ nº 119, de 21 agosto 2019. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências**. DJe/CNJ nº 172/2019, de 22/08/2019, p. 2. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em 15 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução Normativa nº 400 de 16 de junho de 2021**: Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1235542021061860cc932a97838.pdf>. Acessado em 14 fev. 2023.

GALVÃO, V. N. S. **Monitoramento de indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável: o caso de Teresina (PI)**. 2021. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/naelle-galv%C3%A3o-bbb635183_artigo-ycl-produto-final-do-curso-de-lideran%C3%A7a-activity-6818561804436836352-KddM?utm_source=share&utm_medium=member_desktop. Acesso em: 14 fev. 2023.

GOVERNO FEDERAL. Apresentação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil perante o Acordo de Paris. **Gov. br**, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris. Acesso em: 14 fev. 2023.

GUIA DE USO DO SISTEMA DE INDICADORES PARA CONSTRUÇÃO DE OBSERVATÓRIO, 1ª edição revisada. São Paulo, 2014. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/ciencias_humanas/Publicacoes/guia-uso-sistema-indicadores.pdf Acesso em: 15 fev. 2023.

KRONEMBERGER, D. M. P. Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. **Ciência e Cultura**. 71(1), 2019. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v71n1/v71n1a12.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MAGALDI, S.; NETO, J. S. **Estratégia adaptativa: O novo tratado do pensamento estratégico**. Editora Gente, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção-Quadro das Nações Unidas para mudanças climáticas: Acordo de Paris 2015**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/brasil-indc-portugues.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PLATAFORMA DA AGENDA 2030. **A linha do tempo da Agenda 2030**. 2019. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/linha-do-tempo/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TERESINA/PI - SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. **Agenda 2030**. 2019. Disponível em: <https://semplan.pmt.pi.gov.br/agenda-2030/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TERESINA/PI. **Agenda Teresina 2030: A Cidade Desejada**. Teresina: PMT, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (TRE-SP). **Painel interativo mostra desenvolvimento estratégico do Tribunal**. Disponível em: http://web1.tresp.gov.br/servicos/ASCOM/releases/lista_releases_conteudo.asp?no=9039. Acesso em: 14 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (TRE-SP). **Plano de logística sustentável - PLS (2021-2026)**, 2021. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/institucional/conheca-o-tre-sp/sustentabilidade/nucleo-socioambiental>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (TRE-SP). **Portaria Nº 356, de 10 de dez. de 2020**. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS – do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. 2020. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/legislacao/legislacao-eleitoral/arquivos-scasal/tre-sp-portaria-no-356-2020-institui-o-laboratorio-de-inovacao-inteligencia-e-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-liods-do-tribunal-regional-eleitoral-do-estado-de-sao-paulo/@@download/file/TRE-SP-portaria-356-2020-institui-laboratorio-inovacao-inteligencia-objetivos-desenvolvimento-sustentavel.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (TRE-SP). **Resolução nº 526 de 08 de novembro de 2021**. Institui a Política de Sustentabilidade do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.tresp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/legislacao/legislacao-eleitoral/arquivos-scasal/tre-sp-resolucao-no-562-2021/@@download/file/TRE-SP-resolucao-562-2021-%20institui-politica-de-sustentabilidade-do-tre-sp.pdf. Acessado em 14 fev. 2023.

JURISPRUDÊNCIA

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600045-95.2020.6.16.0002 – Araucária – PARANÁ

Relator(a): Ministro Carlos Horbach

Data do acórdão: 02/02/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 52, Data 28/03/2023, Página 285-287

[Inteiro teor](#)

EMENTA

PENAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. INADMISSÃO. AÇÃO PENAL. OPERAÇÃO SINECURAS. FASE "VIDA FÁCIL". FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL. ART. 350 DO CE. CRIMES COMUNS CONEXOS. ART. 82 DO CPP. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 72/TSE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. ART. 129, I E VIII, DA CF/88 E ART. 257, I, DO CPP. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. ART. 383 DO CPP. EMENDATIO LIBELLI. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. A análise da aplicação do art. 82 do CPP ao caso concreto não foi efetuada pela Corte de origem, que também não confirmou se há sentença definitiva prolatada, o que atrai os óbices das Súmulas nº 72/TSE e nº 24/TSE.

2. Constatando-se elementos da prática de arrecadação paralela de campanha (caixa dois) e de omissão de valores na prestação de contas eleitoral, imbricados à execução de delitos comuns (art. 76 do CPP), é impositivo o processo e julgamento na Justiça Eleitoral de todos os crimes apurados na ação penal, tratando-se de regra de competência absoluta, portanto, improrrogável.

3. Presentes indícios suficientes de materialidade e autoria de crime eleitoral conexo aos crimes comuns, desde o início da investigação até a instrução criminal, torna-se desnecessário instaurar nova investigação exclusivamente para apurar o crime eleitoral, que pode ser incluído na persecução a partir de aditamento da peça inicial, caso assim entenda o órgão acusador, sistemática que expressamente reserva ao dominus litis o juízo de oportunidade e conveniência quanto ao oferecimento da denúncia também pelo crime eleitoral, não havendo, portanto, que se falar em violação ao art. 129, I e VIII, da CF/88 e ao art. 257, I, do CPP.

4. O decote das evidências relacionadas ao delito eleitoral da denúncia, aliado à insuficiente comprovação de instrução da causa, com garantia do contraditório e da ampla defesa, inviabiliza a análise da tese de aplicação do art. 383 do CPP (emendatio libelli) ante a vedação ao revolvimento de fatos e provas. Incidência da Súmula nº 24/TSE.

5. Agravo em recurso especial desprovido.

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600084-15.2020.6.13.0087 – Lamim – MINAS GERAIS

RELATOR(A): Ministro Sérgio Banhos

Data do Acórdão: 02/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 39, Data 14/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE (ITEM 3 DA ALÍNEA E DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90). EXCLUDENTE. ART. 1º, § 4º, DA LC 64/90. INFRAÇÃO DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO. CONCEITO. STJ. COMINAÇÃO DE MULTA ALTERNATIVAMENTE À PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE.

SÍNTESE DO CASO

1. O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais negou provimento ao agravo interno e manteve a sentença de indeferimento do registro de candidatura, entendendo que o candidato a prefeito incorreu na causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, item 3, da LC 64/90, dada a condenação por crime contra o meio ambiente, assentando que a pena máxima cominada ao delito é de três anos (art. 38 da Lei 9.605/1998), o que afastaria a aplicação do art. 1º, § 4º, da LC 64/90, que prevê a incidência de excludente de inelegibilidade para os crimes de menor potencial ofensivo.

2. No recurso especial, alegou-se que a exceção inserida no art. 1º, § 4º, da LC 64/90 deve ser interpretada à luz da conceituação de crime de menor potencial ofensivo conferida pelo Superior Tribunal de Justiça, que teria ampliado a definição das infrações dessa natureza para incluir os delitos que preveem a pena de multa alternativamente à privativa de liberdade.

ANÁLISE DO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL

3. Embora tenha decidido de forma contrária à pretensão do recorrente, o acórdão regional analisou a questão suscitada, inclusive sob a ótica do entendimento firmado pelo STJ acerca da matéria, concluindo, todavia, pela manutenção do indeferimento do registro de candidatura, em razão da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea e, item 3, da LC 64/90, não havendo falar, portanto, em ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral.

4. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no sentido de que a definição do crime de menor potencial ofensivo, para fins de incidência da exceção prevista no § 4º do artigo 1º da Lei Complementar 64/90, leva em conta o limite máximo da pena previsto em lei, que, conforme expressa dicção do art. 61 da Lei 9.099/95, é aquele ao qual é cominada pena máxima não superior a 2 anos, sendo indiferente a indicação de multa alternativa nos casos acima desse patamar.

5. Em que pese a tese do recorrente quanto à suposta orientação divergente do STJ acerca da questão, verifica-se que aquela Corte não buscou modificar o conceito legal de crimes de menor potencial ofensivo, tampouco avaliar os critérios para incidência da exceção prevista no § 4º do art. 1º da Lei Complementar 64/90 – cuja competência, em razão da matéria em debate, é desta Justiça Especializada –, mas apenas possibilitar a aplicação dos institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo (arts. 76 e 89 da Lei 9.099/95) aos crimes para os quais a pena de multa for a menor sanção penal estabelecida.

6. A hipótese dos autos – cuja pena máxima cominada em abstrato ao crime contra o meio ambiente, pelo qual foi condenado o recorrente, é de 3 anos (art. 38 da Lei 9.605/98) – não se enquadra no conceito legal de infração de menor potencial ofensivo, o qual, em matéria eleitoral, deve ser compreendido à luz da jurisprudência desta Corte Superior, a quem compete consolidar eventual interpretação acerca dos critérios de incidência das excludentes de inelegibilidade inseridas no art. 1º, § 4º, da LC 64/90.

7. Os dispositivos constitucionais suscitados pelo recorrente não foram objeto de debate ou decisão pelo Tribunal de origem, tampouco no acórdão atinente aos embargos de declaração, de modo que a matéria não pode ser examinada nesta instância especial, pois carece de questionamento, nos termos da Súmula 72 do TSE.

8. Nos termos da Súmula 41/TSE, não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou o desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou daquelas prolatadas pelos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade.

9. A análise da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea e, item 3, da Lei Complementar 64/90 é de natureza objetiva, não cabendo à Justiça Eleitoral adentrar o mérito da condenação ou realizar juízo de valoração da gravidade da pena, realizando-se apenas um juízo de subsunção da hipótese fática ao preceito legal, o que de fato se verificou na origem.

10. Este Tribunal já decidiu que "os dispositivos que tratam das hipóteses de inelegibilidade, por traduzirem restrição ao exercício dos direitos políticos, não comportam interpretação extensiva, não cabendo ao intérprete suprir eventual deficiência da norma [...], devendo prevalecer a legalidade estrita" (REspe 232–87, red. para o acórdão Min. Admar Gonzaga, DJE de 27.10.2017).

11. Mantido o indeferimento do registro de candidatura de prefeito eleito, por meio de decisão do Tribunal Superior Eleitoral, devem ser imediatamente anulados os votos a ele conferidos, nos

termos do art. 195, § 1º, I, da Res.–TSE 23.611, convocadas novas eleições, com base no art. 224, § 3º, do Código Eleitoral, bem como realizadas as imediatas comunicações ao Tribunal Regional Eleitoral e ao respectivo Juízo Eleitoral acerca do inteiro teor da presente decisão.

CONCLUSÃO

Recurso especial eleitoral a que se nega provimento, com determinação de execução imediata do julgado.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600283-62.2020.6.26.0382 – Rio Grande Da Serra – SÃO PAULO

RELATOR(A): Ministro Ricardo Lewandowski

Data do Acórdão: 16/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 77, Data 27/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. MÉDICO PARTICIPANTE DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ART. 1º, II, L, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. ROL TAXATIVO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AGRAVO PROVIDO PARA DEFERIR O REGISTRO DE CANDIDATURA.

1. O rol previsto no art. 1º, II, da LC 64/1990 é taxativo, devendo ser interpretado de forma restritiva.
2. Na condição de médico participante do Programa Mais Médicos, o candidato não se equipara a servidor público para fins eleitorais, não havendo necessidade de se desincompatibilização.
3. Agravo interno a que se dá provimento para deferir o registro de candidatura.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0600511-16.2022.6.20.0000 – Natal – RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR(A): Ministro Ricardo Lewandowski

Data do Acórdão: 23/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 87, Data 11/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. POSSE DE MUNIÇÃO DE USO RESTRITO. ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELA LEI 13.964/2019 (PACOTE ANTICRIME) NO TEXTO LEGAL DO ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA LEI 8.072/1990 (LEI DE CRIMES HEDIONDOS). NATUREZA HEDIONDA CARACTERIZADA. INDEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. O STF assentou que a aplicação das causas de inelegibilidade instituídas ou alteradas pela LC 135/2010 a fatos anteriores à sua vigência não viola a Constituição Federal.
2. É pacífico nesta Corte o entendimento de que "as causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade devem ser aferidas a cada eleição, sem que se possa falar em coisa julgada ou direito adquirido".
3. A exegese mais consentânea com a finalidade da norma inserta na Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e o seu respectivo arcabouço normativo é a de que a alteração legislativa visou precipuamente aumentar a pena do crime de posse ou porte de arma de fogo, acessório ou

munição de uso proibido, que passou a ser previsto no § 2º do art. 16 da Lei 10.826/2003, sem contudo retirar os crimes relacionadas ao porte de armas e munições de uso restrito do rol de crimes hediondos.

4. Na hipótese, o candidato foi condenado pelo crime previsto no art. 16 da Lei 10.826/2003 – posse de munição de uso restrito –, classificado como hediondo, não tendo ainda transcorrido o prazo de 8 anos desde a extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena, que se deu em 4/6/2021, a atrair, portanto, o reconhecimento da sua inelegibilidade, com base no art. 1º, I, e, 7, da Lei Complementar 64/1990, com o consequente indeferimento do seu registro de candidatura.

5. Decisão agravada mantida, pois insuficientes os argumentos para infirmá-la.

6. Agravo interno ao qual se nega provimento.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600402-25.2020.6.20.0015 – Lagoa D'anta – RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR(A): Ministro Carlos Horbach

Data do Acórdão: 13/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 76, Data 26/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. LEGITIMIDADE DO PARTIDO POLÍTICO PARA RECORRER ISOLADAMENTE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1. Segundo a jurisprudência desta Corte Superior, "o partido político coligado não tem legitimidade para atuar de forma isolada no curso do processo eleitoral, o que abrange, inclusive, as ações eleitorais de cassação. Tal capacidade processual somente se restabelece após o advento do pleito e em observância à preservação do interesse público. Precedentes" (AgR–Al nº 503–55/MG, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 26.9.2017) e "as coligações se extinguem com o fim do processo eleitoral, delimitado pelo ato de diplomação dos eleitos, momento a partir do qual os partidos coligados voltam a ter capacidade processual para agir isoladamente. Precedentes" (REspe nº 1–38/RN, Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 23.3.2015).

2. Na espécie, protocolado o recurso eleitoral em 16.7.2021, após as eleições e a diplomação dos eleitos, deve ser reconhecida a legitimidade da agremiação para recorrer isoladamente.

3. Agravo regimental desprovido, mantida a determinação de retorno dos autos à origem para o regular processamento do feito.

REPRESENTAÇÃO Nº 0601146-52.2022.6.00.0000 – Brasília – DISTRITO FEDERAL

RELATOR(A): Ministro Carlos Horbach

Data do Acórdão: 20/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 88, Data 12/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. CONTEXTO DA VEICULAÇÃO DO CONTEÚDO. EMPREGO DE TOM SATÍRICO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. Apesar de a liberdade de expressão não permitir a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito, inclusive pelos pré-candidatos, a análise do contexto em que foi inserido o material publicitário impugnado impõe o prestígio à liberdade de expressão, sobretudo porque a intervenção judicial sobre a difusão de ideias políticas deve sempre se dar de forma excepcional e necessariamente pontual.

2. Pedidos formulados na representação julgados improcedentes.

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA Nº 0606425-56.2022.6.13.0000 – Belo Horizonte – MINAS GERAIS

RELATOR(A): Ministro Raul Araújo

Data do Acórdão: 02/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 97, Data 19/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. DEPUTADO ESTADUAL. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. IDADE MÍNIMA. ART. 14, § 3º, VI, C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DATA DA POSSE. REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. PREVISÃO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA DA CASA LEGISLATIVA PARA DISPOR SOBRE SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. CANDIDATA ELEITA QUE ALCANÇA O REQUISITO DA IDADE MÍNIMA NO PRAZO REGIMENTAL DA RESPECTIVA CASA LEGISLATIVA. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. PREJUDICADA A ANÁLISE DO PEDIDO DA TUTELA.

1. A decisão acerca de óbice quanto à condição de elegibilidade nos autos do requerimento de registro de candidatura não impede que a mesma questão seja invocada nos autos de recurso contra expedição de diploma e, portanto, não ofende a coisa julgada, tendo em vista que as referidas demandas possuem causas de pedir diferentes, bem como consequências distintas. Precedente.

2. Não cabe ao Poder Judiciário, nas hipóteses em que não há desrespeito às normas constitucionais relativas ao processo legislativo, realizar o controle jurisdicional sobre a interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, que tratam de questões interna corporis, tendo em vista o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). Precedentes.

3. O art. 7º, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais permite que a posse dos parlamentares ocorra no prazo de 30 dias contados da primeira reunião preparatória da legislatura, ocorrida em 1º.2.2023, permitindo, ainda, a prorrogação desse prazo uma vez, a requerimento do deputado ou da deputada.

4. No caso, a candidata diplomada completou 21 anos em 22.2.2023, tendo tomado posse em data posterior, no prazo regimental, o que demonstra a presença da condição de elegibilidade na data da sua posse como parlamentar, conforme dispõe o art. 11, § 2º, da Lei nº 9.504/1997.

5. Nega-se provimento ao recurso contra expedição de diploma, ficando prejudicada a análise do pedido da tutela antecipada antecedente, por perda superveniente do objeto.

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0601407-70.2022.6.16.0000 – Curitiba – PARANÁ

RELATOR(A): Ministro Benedito Gonçalves

Data do Acórdão: 16/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 112, Data 02/06/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS ORDINÁRIOS. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADES. ART. 1º, I, G E Q, DA LC 64/90.

1. Recursos ordinários interpostos contra acórdão por meio do qual o TRE/PR rejeitou as impugnações dos ora recorrentes e deferiu o registro de candidatura do recorrido, eleito Deputado Federal pelo Paraná nas Eleições 2022.

2. A controvérsia cinge-se a duas causas de inelegibilidade: (a) art. 1º, I, q, da LC 64/90, alegando-se, dentre outros fatos, que o recorrido antecipou seu pedido de exoneração do cargo de procurador da República para contornar a concreta possibilidade de que 15 procedimentos administrativos de natureza diversa fossem convertidos em processos administrativos disciplinares (PAD); (b) art. 1º, I, g, da LC 64/90, pois o recorrido, como coordenador da Operação Lava Jato, teve contas públicas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União por irregularidades no pagamento de diárias e passagens a membros do Ministério Público Federal que atuaram na referida força-tarefa.

INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, Q, DA LC 64/90. ANTECIPAÇÃO. PEDIDO. EXONERAÇÃO. CARGO. PROCURADOR. FRAUDE À LEI. CONFIGURAÇÃO.

3. Consoante o art. 1º, I, q, da LC 64/90, são inelegíveis "os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos".

4. O art. 1º, I, q, da LC 64/90 prevê três hipóteses distintas de inelegibilidade. As duas primeiras advêm de sanções concretas, quais sejam, aposentadoria compulsória ou perda do cargo. Já na terceira, não é necessário haver penalidade, bastando que exista pedido de exoneração ou de aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar (PAD) que possa, hipoteticamente e a princípio, levar àquelas consequências.

5. A fraude à lei (fraus legis) caracteriza-se pela prática de conduta que, à primeira vista, consiste em regular exercício de direito amparado pelo ordenamento jurídico, mas que, na verdade, configura burla com o objetivo de atingir finalidade proibida pela norma jurídica. Em outras palavras, é ato com aparência de legalidade, porém dissimulado, cuja ilicitude emerge a partir da conjugação das circunstâncias específicas no exame de um caso concreto. Doutrina e jurisprudência.

6. Nos termos do art. 187 do CC/2002, "também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes".

7. O Supremo Tribunal Federal, em emblemático precedente, reconheceu fraude à lei na hipótese em que membro de tribunal, visando contornar a causa de inelegibilidade do art. 102 da LOMAN – segundo a qual é inelegível, para presidente, quem ocupou cargos de direção por dois biênios –, renunciou ao cargo de vice-presidente cinco dias antes de completar quatro anos no desempenho de funções diretivas (Rcl 8.025/SP, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJE de 6/8/2010). Assim, quem pretensamente renuncia a um cargo (direito a princípio conferido pelo ordenamento jurídico), para, de forma escusa, contornar inelegibilidade estabelecida em lei (disputa de eleição para o cargo de presidente de tribunal), incorre no ilícito em tela.

8. Matéria também já decidida por esta Corte, que, a título demonstrativo, assentou a fraude à lei no registro de candidato sabidamente inelegível, "puxador de votos", substituído apenas na véspera do pleito (art. 13, § 1º, da Lei 9.504/97), sem que assim houvesse tempo para retirar seu nome da urna eletrônica, garantindo-se votos para o seu substituto (AgR-AI 12-11/SP, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 17/11/2016).

9. Na espécie, a somatória de cinco elementos, devidamente concatenados e contextualizados, revela de forma cristalina que o recorrido exonerou-se do cargo de procurador da República em 3/11/2021 com intuito de frustrar a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, q, da LC 64/90 e, assim, disputar as Eleições 2022. A manobra impediu que 15 procedimentos administrativos em trâmite no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu desfavor, viessem a gerar processos administrativos disciplinares (PAD) que poderiam ensejar aposentadoria compulsória ou perda do cargo.

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

11. Segundo o art. 23 da LC 64/90, de constitucionalidade reconhecida pela Suprema Corte, "o Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral".

12. O conjunto probatório demonstra que o recorrido, visando não incidir na inelegibilidade do art. 1º, I, q, da LC 64/90, antecipou sua exoneração em fraude à lei.

13. A inelegibilidade aplica-se ao caso não com base em hipótese não prevista na LC 64/90, o que não se admite na interpretação de normas restritivas de direitos. O óbice incide porque o recorrido, em fraude à lei, utilizou-se de subterfúgio para se esquivar da regra da alínea q, vindo a se exonerar do cargo de procurador da República antes do início de processos administrativos envolvendo fatos da Operação Lava Jato.

14. Inaplicabilidade do princípio da segurança jurídica, por ausência de similitude fática, quanto ao REspEI 0600957-30/PR, Rel. Min. Raul Araújo, de 15/12/2022, no qual esta Corte decidiu que a inelegibilidade da alínea q requer tenha havido "processo administrativo disciplinar", a ele não se equiparando outros procedimentos como reclamações ou sindicâncias. O caso dos autos possui duas distinções fundamentais: (a) não se pretende revisitar esse entendimento, pois a presente controvérsia diz respeito a fato anterior (pedido antecipado de exoneração) cujo intuito era evitar a instauração de processos administrativos disciplinares que pudessem atrair a inelegibilidade, em fraude à lei; (b) no acórdão paradigma, o candidato pediu exoneração da magistratura para exercer cargo na equipe de transição do presidente da República eleito em 2018 e, depois, assumir titularidade de Ministério, sem notícia de qualquer manobra para burlar o óbice à capacidade eleitoral passiva.

INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. SUSPENSÃO. EFEITOS. NÃO CONFIGURAÇÃO.

15. Consoante o art. 1º, I, g, da LC 64/90, são inelegíveis "os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário [...]".

16. No caso, o recorrido teve contas públicas rejeitadas, em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União, na condição de coordenador da Operação Lava Jato, por irregularidades no pagamento de diárias e passagens a membros do Ministério Público que atuaram na referida força-tarefa, o que teria gerado dano ao erário de R\$ 2.831.808,53.

17. É indene de dúvida, porém, que os efeitos desse pronunciamento foram suspensos mediante tutela de urgência concedida na data de 18/9/2022 em demanda proposta perante a 6ª Vara Federal de Curitiba. Incidência do art. 11, § 10, da Lei 9.504/97 e da Súmula 41/TSE.

CONCLUSÃO. PROVIMENTO.

18. Recursos ordinários a que se dá provimento para indeferir o registro de candidatura do recorrido ao cargo de deputado federal, comunicando-se de imediato ao TRE/PR para imediata execução do acórdão (precedentes), mantendo-se o cômputo dos votos em favor da legenda (art. 20, III c/c § 2º, da Res.-TSE 23.677/2021 e ADI 4.513, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, PV de 31/3/2023 a 12/4/2023).

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600561-68.2020.6.26.0057 - Itararé - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCIO KAYATT

Data do Acórdão: 31/01/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 22, em 06/02/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020. CANDIDATURA FICTÍCIA. FRAUDE NO PERCENTUAL DE GÊNERO. SENTENÇA QUE JULGOU EXTINTO O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO EM RELAÇÃO AO PARTIDO, E, QUANTO AOS DEMAIS, JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO. PROVAS SUFICIENTES DA FRAUDE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO, PARA JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO.

AGRAVO REGIMENTAL (1321) - 0608371-03.2022.6.26.0000 - São Paulo - SÃO PAULO

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 13/02/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31 em 17/02/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

AGRAVO INTERNO – PROPAGANDA PARTIDÁRIA – Primeiro semestre de 2023 – Decisão que acolheu parcialmente embargos de declaração, com efeito meramente integrativo, apenas para consignar o indeferimento do pedido de quebra de sinal regionalizada – Artigo 50-A, §4º, da Lei nº 9.096/1995, incluído pela Lei nº 14.291/2022 – Dispositivo que autoriza expressamente a regionalização do conteúdo aos órgãos partidários nacionais – Ausência de previsão nesse sentido para as entidades estaduais – Pedido que merece ser indeferido por falta de amparo legal – Precedente do TRE/SP – Manutenção da decisão agravada – Agravo desprovido.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO (1327) - 0603610-26.2022.6.26.0000 - São Paulo - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 28/02/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 38 em 02/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REGISTRO DE CANDIDATURA.

CONHECIMENTO DO DOCUMENTO JUNTADO NOS SEGUNDOS EMBARGOS, CONFORME DETERMINAÇÃO DO C. TSE – APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO FALTANTE APTA A SANAR A IRREGULARIDADE ANTERIORMENTE CONSTATADA.

EMBARGOS ACOLHIDOS, COM O DEFERIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURA.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600001-16.2021.6.26.0050 - Aramina - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 28/02/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 39, em 03/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL – AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO – CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – ARTIGO 41-A DA LEI DAS ELEIÇÕES.

ELEIÇÕES 2020. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. CASSAÇÃO DOS MANDATOS.

Preliminar de intempestividade do recurso interposto por Maria Madalena da Silva acolhida – recurso apresentado após o tríduo legal – não conhecimento.

Preliminar de nulidade das provas (mídias) que não acompanharam a petição inicial – apresentação posterior – ausência de requerimento de produção da prova na exordial – apresentação após a contestação – prova ao alcance da parte, sem caráter de novidade – apresentação em Blu-Ray, mídia estranha ao aparato eleitoral – impossibilidade de juntada aos autos – prejuízo à defesa – acolhimento da preliminar – prova declarada nula de pleno direito.

Preliminar de nulidade da sentença, por ter se motivado apenas no Relatório de Investigação do Ministério Público – Rejeição – Questão que diz com o mérito da ação.

Captação Ilícita de Sufrágio – promessas de entrega de cestas básicas; de itens alimentícios; de tijolos; de areia; promessa de emprego; de serviços variados; promessa e pagamento de contas de eleitores; empréstimo de propriedade de lazer; atendimentos odontológicos; prescrição de medicamentos; articulação específica junto ao Município para concretizar consultas; atendimentos médicos e entrega de remédios, etc.

Documentação acostada à petição inicial – Unilateralidade – não observância do princípio do contraditório – Relatório que se baseia em prova que somente veio aos autos após contestação.

Prova oral consistente no depoimento vago e impreciso de uma única testemunha – prova indiciária que é suficiente para o ajuizamento da Ação, mas não é suficiente para a procedência.

RECURSO de Maria Madalena da Silva NÃO CONHECIDO e RECURSO de Luiz Carlos Campos Colmanetti PROVIDO, para julgar IMPROCEDENTE a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS (12193) - 0607241-75.2022.6.26.0000 - São Paulo – SÃO PAULO

RELATOR(A): SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 14/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 50, em 20/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2022. CARGOS DE GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. FALHAS:

- RECEBIMENTO DIRETO DE DOAÇÃO DE FONTE VEDADA. IRREGULARIDADE (item 1);
- RECEBIMENTO DE DEPÓSITOS EM ESPÉCIE EM DESACORDO COM O ART. 21, § 1º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. IRREGULARIDADE (item 2);
- OMISSÃO DE DESPESA. IRREGULARIDADE (item 3);
- AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE GASTOS COM PUBLICIDADE EM RELAÇÃO A DOIS FORNECEDORES SUBCONTRATADOS. IRREGULARIDADE (item 4);
- GASTOS IRREGULARES COM RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (itens 5 e 6);
- CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. EMPRESA CONTRATADA QUE REALIZOU SUBCONTRATAÇÕES, CONFORME PREVISÃO CONTRATUAL. POSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DE CAMPANHA. REGULARIDADE DOS GASTOS, SALVO EM RELAÇÃO A DUAS SUBCONTRATADAS, CONFORME IRREGULARIDADE DO ITEM 4. PRECEDENTE DO C. TSE. FALHA AFASTADA (item 7);
- GASTO COM FORNECEDORA REALIZADO COM OUTROS RECURSOS. COMPROVADA A REGULARIDADE DA DESPESA. FALHA AFASTADA (item 10).

IRREGULARIDADES QUE ATINGEM 0,1% DAS RECEITAS ACUMULADAS E 1,53% DAS DESPESAS CONTRATADAS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS, COM DETERMINAÇÃO.

RECURSO (15090) - 0607984-85.2022.6.26.0000 - São Paulo - SÃO PAULO

RELATOR(A): SÉRGIO NASCIMENTO

Data do Acórdão: 21/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 55, Data 27/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS ELEITORAIS DOS REPRESENTADOS. REPRESENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS PREVISTAS NO ARTIGO 73, INCISOS I E IV, DA LEI Nº 9.504/97. CANDIDATOS A GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. ELEIÇÕES DE 2022. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, COM CONDENAÇÃO DOS RECORRENTES AO PAGAMENTO DE MULTA PREVISTA NO ARTIGO 73, § 4º, DA MESMA LEI. DIVULGAÇÃO, NA CAMPANHA ELEITORAL, DE VÍDEO EM QUE O CANDIDATO A GOVERNADOR ENTRA EM CONTATO COM PACIENTE PARA DIVULGAR DESIGNAÇÃO DE CIRURGIA, COM POSTERIOR UTILIZAÇÃO DA GRAVAÇÃO EM SUA PROPAGANDA ELEITORAL. CONSTATADO O USO DE BEM PERTENCENTE À ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (DADOS DE PACIENTE DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE) EM BENEFÍCIO DA CANDIDATURA DOS RECORRENTES, EM DETRIMENTO DOS DEMAIS ADVERSÁRIOS, QUE NÃO DESFRUTARAM DE IDÊNTICA PRERROGATIVA, BEM COMO A UTILIZAÇÃO PROMOCIONAL DE BEM DE NATUREZA ASSISTENCIALISTA. CABÍVEL A APLICAÇÃO DE MULTA TAMBÉM AO CANDIDATO A VICE-GOVERNADOR, POR SER BENEFICIÁRIO DA CONDUTA ILÍCITA, NOS TERMOS DO ART. 73, § 8º, DA LEI N. 9.504/97. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

REPRESENTAÇÃO ESPECIAL (12630) - 0607825-45.2022.6.26.0000 - Mauá - SÃO PAULO

RELATOR(A): SÉRGIO NASCIMENTO

Data do Acórdão: 11/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 69, Data 18/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. ALEGAÇÕES: DISTRIBUIÇÃO DE BRINDES AOS ELEITORES DURANTE EVENTO DE COMEMORAÇÃO DOS 16 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA, TRANSMUDADA PARA UM "SHOWMÍCIO", VEDADO POR LEI, COM APRESENTAÇÃO MUSICAL E ARTISTA INTERPRETANDO PERSONAGEM DE CHARLES CHAPLIN.

1. Preliminar. Inépcia da petição inicial. Alegação de que a narrativa é precária e desacompanhada de elementos de prova, bem como pela ausência de coerência lógica entre a narrativa dos fatos e a conclusão de que teria ocorrido quaisquer dos ilícitos imputados. Possibilidade de correta identificação dos fatos, da causa de pedir e dos fundamentos jurídicos que amparam a pretensão. Ausência de prejuízo para a defesa, que logrou apresentar contestação com a devida impugnação dos fatos e da pretensão. Preliminar afastada.

2. Mérito. Ausência de provas seguras e robustas de que o candidato distribuiu brindes aos eleitores e que tenha feito do evento um "showmício" para promover a sua candidatura. Lastro probatório consistente em imagens sem contextualização. Ausência de gravação em vídeo do evento.

IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0601327-55.2020.6.26.0176 - Guarulhos - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARIA CLAUDIA BEDOTTI

Data do Acórdão: 17/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 73, Data 25/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS ELEITORAIS – ELEIÇÕES 2020 – REPRESENTAÇÃO POR DIVULGAÇÃO DE PESQUISA ELEITORAL SEM REGISTRO NA JUSTIÇA ELEITORAL - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA - APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSOS NÃO PROVIDOS.

1. PRECLUSÃO. INOCORRÊNCIA. A REALIZAÇÃO DA ELEIÇÃO NÃO AFASTA A NECESSIDADE DE ANÁLISE A RESPEITO DO CABIMENTO DA SANÇÃO.

2. EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS QUE PERMITEM CONCLUIR PELA OCORRÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISA ELEITORAL SEM REGISTRO.

3. CONTEÚDO CUJA DIVULGAÇÃO POR MEIO DE REDE SOCIAL (FACEBOOK), COM MARCAÇÃO DE TERCEIRO NA PUBLICAÇÃO, TEM POTENCIAL PARA ATINGIR NÚMERO INDETERMINADO DE PESSOAS E INFLUIR NO PROCESSO ELEITORAL.

4. IRRELEVANTE O FATO DE OS REPRESENTADOS NÃO SEREM OS AUTORES DA PESQUISA, NA MEDIDA EM QUE A LEGISLAÇÃO BUSCA COIBIR A DIVULGAÇÃO DE PESQUISA ELEITORAL SEM REGISTRO PRÉVIO.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0000022-30.2015.6.26.0057 - Itararé - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCIO KAYATT

Data do Acórdão: 18/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 74, Data 26/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2014. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81, LEI DAS ELEIÇÕES (VIGENTE À ÉPOCA). SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO EM MULTA, NO MÁXIMO LEGAL, E PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. FATURAMENTO BRUTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO COM DETERMINAÇÃO DE RETORNO À CORTE REGIONAL. PRELIMINAR E PREJUDICIAIS DE MÉRITO AFASTADAS.

- Nos termos da consolidada jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral, "o conceito de faturamento bruto disposto no art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97 – vigente à época dos fatos – compreende o resultado econômico auferido pela pessoa jurídica que importe efetivo ingresso de recursos financeiros advindos de quaisquer operações por ela realizadas, tributáveis ou não, e que resultem em real disponibilidade econômica." (REspe nº 51-25/MG, rei. designado Mm. Jorge Mussi, julgado em 4.4.2019, DJe de 31.5.2019, g.n.);

- Em consonância com a jurisprudência firmada pela c. Corte Superior Eleitoral, o faturamento bruto, para fins de verificação do excesso de doação para campanha eleitoral, engloba todas as receitas constantes na Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – DIPJ, incluindo, portanto, os valores auferidos a título de rendimentos não tributáveis ou tributadas exclusivamente na fonte devem ser considerados nessa soma.

CONFIGURAÇÃO DA DOAÇÃO EM EXCESSO. REDUÇÃO DA MULTA PARA O PATAMAR MÍNIMO LEGAL. EXPRESSIVO VALOR EXCEDENTE. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO MANTIDA. CUMULAÇÃO DAS PENALIDADES. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600116-89.2022.6.26.0183 - Ribeirão Pires - SÃO PAULO

RELATOR(A): MARCIO KAYATT

Data do Acórdão: 25/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 78, Data 03/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÃO SUPLEMENTAR DE RIBEIRÃO PIRES. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. CANDIDATO A PREFEITO. REDE SOCIAL. FACEBOOK. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. AFASTADA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO DE ENDEREÇO ELETRÔNICO DE REDE SOCIAL À JUSTIÇA ELEITORAL. ILÍCITO CONFIGURADO. SENTENÇA REFORMADA. APLICAÇÃO DA MULTA EM SEU MÍNIMO LEGAL. RECURSO ELEITORAL PROVIDO.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600290-96.2021.6.26.0001 - São Paulo - SÃO PAULO

RELATOR(A): DANYELLE GALVÃO

Data do Acórdão: 02/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 81, Data 08/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. ELEIÇÕES 2020. ART. 23, § 1º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. SENTENÇA. PROCEDÊNCIA. MULTA FIXADA EM 100% DO VALOR DOADO EM EXCESSO. RECURSO. PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DE DEFESA E DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. AFASTADAS. MÉRITO. DOAÇÃO EM EXCESSO VERIFICADA. COMPROVAÇÃO DE QUE A RECORRENTE EXCEDEU O LIMITE LEGAL. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE PARA REDUZIR O VALOR DA MULTA PARA O VALOR EQUIVALENTE A 50% DO VALOR DOADO EM EXCESSO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO PARA AJUSTAR O PARÂMETRO PARA FIXAÇÃO DO EXCESSO DE DOAÇÃO E REDUZIR A MULTA PARA 50% DO VALOR DOADO EM EXCESSO.

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL (14209) - 0600786-96.2020.6.26.0313 - Chavantes – SÃO PAULO

RELATOR DESIGNADO: SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 02/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82, em 09/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO CRIMINAL. ELEIÇÕES 2020. ART. 324 C/C ART. 327, II E III, DO CÓDIGO ELEITORAL. CALÚNIA ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVA COMPROVADAS. EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS ROBUSTOS DA PRÁTICA DA CONDUTA CRIMINOSA DE CALUNIAR OS OFENDIDOS VISANDO FINS DE PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. FATOS ATRIBUÍDOS DOLOSAMENTE AOS OFENDIDOS NÃO SE CONFUNDEM COM O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO. RECURSO DESPROVIDO.

HABEAS CORPUS CRIMINAL (307) - 0600065-11.2023.6.26.0000 - Garça - SÃO PAULO

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 09/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 85, Data 12/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

HABEAS CORPUS – PEDIDO DE TRANCAMENTO DE TERMO DE OCORRÊNCIA CIRCUNSTANCIADO – Crime de desobediência – Art. 347 do Código Eleitoral – Inexistência dos requisitos exigidos à configuração do ilícito – Desrespeito ao preceito normativo disposto no parágrafo único do art. 91-A da Lei 9.504/97 – Vedação de entrar com aparelho celular na cabina de votação – Ausência de ordem judicial direta e individualizada – Tratando-se de norma genérica, abstrata, não há falar em crime de desobediência – Atipicidade da conduta – Ausência de justa causa – Constrangimento ilegal caracterizado – Hipótese reconhecida pela jurisprudência – Arquivamento do procedimento – Ordem concedida.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600425-26.2020.6.26.0169 - Guaíra - SÃO PAULO

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 09/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 85, Data 12/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA – ELEIÇÕES 2020 – Vereador – Contas julgadas não prestadas – Candidata omissa citada, por meio de carta com aviso de recebimento, para prestar suas contas no prazo de 3 (três) dias, como determina o artigo 49, §5º, inciso IV, c/c artigo 98, §2º, inciso III, da Resolução TSE nº 23.607/2019 – Prazo decorreu in albis – Após encerrado o prazo, foram juntados documentos, no entanto não houve a elaboração e transmissão das contas via Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) – Manutenção da sentença – Após o trânsito em julgado, os autos devem ser remetidos à origem, para os fins do disposto no artigo 80, § 2º, inciso V, da Resolução TSE nº 23.607/2019 – **Recurso desprovido.**

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA/PERDA DE CARGO ELETIVO (12628) - 0608511-37.2022.6.26.0000 - Nhandeara - SÃO PAULO

RELATOR(A): SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 23/05/2023

Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 26/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO EM DECORRÊNCIA DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM JUSTA CAUSA. ELEIÇÕES 2020. CARGO DE VEREADOR. ARTIGO 17, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REQUERIDO ELEITO PARA O CARGO DE VEREADOR PELO SOLIDARIEDADE, O QUAL NÃO ATINGIU A CLÁUSULA DE BARREIRA NAS ELEIÇÕES DE 2022. CRITÉRIOS OBJETIVOS PREVISTOS NA NORMA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. EVENTUAL INCORPORAÇÃO PELO PARTIDO REQUERENTE DE OUTRA AGREMIÇÃO, AINDA QUE COM A FINALIDADE DE ATINGIR A CLÁUSULA DE BARREIRA, NÃO É APTA A AFASTAR A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PREVISTA NA CARTA MAGNA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE RESSALVAS IMPEDITIVAS DE DESFILIAÇÃO EM CASO DE FATO SUPERVENIENTE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE ALAGOAS

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO (1327) - 0600001-08.2021.6.02.0010 - Palmeira dos Índios – ALAGOAS

RELATOR(A): EDUARDO ANTONIO DE CAMPOS LOPES

Data do Acórdão: 13/02/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 29, em 16/02/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES 2020. PALMEIRA DOS ÍNDIOS/AL. JULGAMENTO CONJUNTO. PROCESSOS Nº 0600395- 49.2020.6.02.0010 e Nº 0600001-08.2021.6.02.0010, Nº 0600392-94.2021.6.02.0010, Nº 0600396-34.2021.6.02.0010. 1. Candidaturas proporcionais, fraude à cota de gênero, candidaturas femininas fictícias. 2. Ações julgadas procedentes em primeiro grau. 3. Recursos não procedentes, irresignação em face dos fundamentos da decisão atacada, tentativa de rediscutir a demanda. 4. Inexistência dos vícios que autorizam a procedência da espécie recursal. 5. Embargos declaratórios conhecidos e rejeitados.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS (12193) - 0602145-48.2022.6.02.0000 - Maceió – ALAGOAS

RELATOR(A): KLEVER REGO LOUREIRO

Data do Acórdão: 17/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 87, Data 19/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. CARGO. DEPUTADO FEDERAL. CITAÇÃO DA CANDIDATA. PRAZO TRANSCORRIDO IN ALBIS. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS CONFIGURADA. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. IMPOSSIBILIDADE DA CANDIDATA OMISSA OBTER CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL ATÉ O PERÍODO CORRESPONDENTE AO TÉRMINO DA ATUAL LEGISLATURA, PERSISTINDO AINDA OS EFEITOS ATÉ A EFETIVA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS. RECEBIMENTO DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS GASTOS. NECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO AO TESOURO. INTELIGÊNCIA DO ART. 79, § 1º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. APURAÇÃO, SE FOR O CASO, DOS CRIMES PREVISTOS NOS ARTS. 350 E 354-A DO CÓDIGO ELEITORAL.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600704-86.2020.6.02.0037 - São Brás – ALAGOAS

RELATOR(A): NEY COSTA ALCANTARA DE OLIVEIRA

Data do Acórdão: 29/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 95, Data 31/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. SUPOSTA DISTRIBUIÇÃO DE BENESSES EM TROCA DE VOTOS. APREENSÃO DE LISTAS CONTENDO NOMES DE ELEITORES E DE QUANTIA EM DINHEIRO. MATERIAL INDICATIVO DA PRÁTICA ILÍCITA. NÃO OCORRÊNCIA DA CONSUMAÇÃO DA CONDUTA. NÃO COMPROVAÇÃO DO LIAME DO MATERIAL APREENDIDO COM O PLEITO ELEITORAL DE 2020. INEXISTÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS DA PRÁTICA DOS ILÍCITOS ELEITORAIS ALEGADOS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEI DAS ELEIÇÕES. PRECEDENTES DO TSE. NÃO CONFIGURAÇÃO DE LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Interrompidos os atos preparatórios de uma possível captação de votos, não há que se falar em efetiva consumação da conduta. 2. Não há nos autos elementos de prova aptos a demonstrar que os investigados teriam efetivamente cooptado a livre manifestação do eleitorado, por meio da compra de votos, em benefício de suas candidaturas. 3. Sem prova robusta e inconcussa dos fatos ilícitos imputados aos agentes, descabe o proferimento de decisão judicial de conteúdo condenatório.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO CEARÁ

RECURSO ELEITORAL (11548) nº 0600383-69.2020.6.06.0092 – BARRO – CEARÁ

RELATOR(A) DESIGNADO(A): RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS

Data do Acórdão: 13/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 64, Data 22/03/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AIJE. CANDIDATO A VEREADOR. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. ACERVO PROBATÓRIO. CONFIGURAÇÃO CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ABUSO DE PODER. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA A QUO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Trata-se de Recurso Eleitoral interposto em face de sentença proferida pelo d. Juízo da 92ª ZE/CE, que julgou parcialmente procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral pela suposta prática de abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio pelos recorrentes, apurada a partir da prisão em flagrante do investigado Manoel Araújo Simplicio.

2. A partir das provas colhidas em juízo, o Magistrado concluiu que os investigados Manoel Araújo Simplicio, contratado pelo candidato José Mário de Oliveira Bartolê (Zé Mário Vaqueiro), por intermédio de Francisco Brás do Nascimento (Diassis), realizaram, nas modalidades de execução, contratação e intermediação, respectivamente, a conduta prevista no artigo 41-A da Lei das Eleições, condenando-os às penas previstas no referido dispositivo legal. Em relação aos candidatos ao pleito majoritário, entendeu o Magistrado não haver prova suficiente para suas condenações.

3. PRELIMINARES. Conforme concluiu o Relator do processo, "as supostas nulidades arguidas, em PRELIMINARES, pela defesa, não merecem acolhida. O Recorrente alega a nulidade da prova por ausência de flagrante delito na sua colheita, ocorrência de decisão genérica de quebra de sigilo telemático, além de cerceamento de defesa. O alegado cerceamento de defesa não existiu, na medida em que o acesso às mídias do Relatório de Análise de Material Apreendido (RAMA) jamais foi objeto de solicitação por parte do investigado. Trata-se de inovação de tese de defesa levantada somente no recurso eleitoral."

4. E, ainda: "O flagrante apontado como inexistente, na verdade, ocorreu por conta da desobediência a ordem expressa da autoridade policial para que o condutor do veículo parasse. Havia, na ocasião, diligências no sentido de identificação da prática de ilícitos eleitorais. Por conta disso (crime eleitoral), foi lavrado o flagrante do Sr. Manuel Araújo Simplicio (Bebeto), tendo seu aparelho telefônico apreendido. Assim, havia elementos suficientes para a busca veicular, a partir da atitude suspeita do condutor. Dessa diligência policial, restou apreendido ainda um aparelho celular, que estava na posse do investigado, sendo deferida pelo Magistrado de origem a quebra de sigilo de dados. Portanto também não há o que se falar de decisão genérica na ordem judicial". PRELIMINARES DE NULIDADE DA PROVA e CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADAS.

5. MÉRITO. Em relação a captação de sufrágio, inegável é que as provas acostadas aos autos são robustas. Além das provas obtidas pela quebra do sigilo telefônico, a apreensão em flagrante da pessoa conhecida como "Bebeto", com santinhos, dinheiro e títulos de eleitores que, em juízo, confirmaram a ocorrência da captação ilícita de sufrágio, não deixam dúvidas da prática do ilícito. As conversas entre "Bebeto" e o ora Recorrente no whatsapp deixam clara a ciência e anuência do último na conduta. A condenação por captação ilícita de sufrágio deve ser mantida.

6. Contudo, quanto ao abuso de poder econômico, entendo que não há elementos suficientes para a caracterização da conduta. A prática de captação ilícita de sufrágio não resulta, em automático, no reconhecimento de abuso de poder econômico. Como bem pontuado pela PRE em seu parecer, "segundo entendimento do TSE, o abuso de poder pressupõe que a conduta, além de ter finalidade eleitoral, deve ser grave o suficiente para impactar a

legitimidade e a normalidade do pleito. É dizer, sua caracterização pressupõe a demonstração da magnitude da lesão decorrente do ilícito".

7. Ora, em análise aos votos nas Eleições de Barro, tem-se que o Recorrente obteve 571 votos, enquanto o último candidato a vereança que logrou êxito obteve 416 votos, ou seja, uma diferença de 155 votos, sendo que o partido político do Recorrente teve 6 representantes eleitos no pleito de 2020. De tais dados se extrai que a mencionada diferença de votos (mais de 150) em relação aos 6 (seis) votos tidos por cooptados na instrução processual não se mostra bastante para afirmar que a captação ilícita teve significativa interferência na legitimidade do pleito, descaracterizando, assim, o abuso de poder econômico.

8. Segundo o TSE, "o abuso do poder econômico caracteriza-se pela utilização excessiva e desproporcional de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de modo a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito, em benefício de determinada candidatura." (AgR-AI 210-82/CE, Rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 20/9/2021). No caso concreto, não está suficientemente demonstrada a "utilização excessiva e desproporcional de recursos patrimoniais" e tampouco o exigido comprometimento à igualdade da disputa eleitoral e legitimidade do pleito.

9. Desse modo, restando afastada a configuração do abuso de poder econômico, peço vênias para divergir parcialmente do relator e julgar parcialmente procedente o recurso, confirmando a sentença de primeiro grau no que tange à captação ilícita de sufrágio, mas afastando a condenação por abuso de poder econômico.

10. Recurso conhecido e parcialmente provido.

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (11527) nº 0602936-06.2022.6.06.0000 – Fortaleza – CEARÁ

RELATOR(A) DESIGNADO(A): GEORGE MARMELESTEIN LIMA

Data do Acórdão: 13/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 61, Data 17/03/2023

Inteiro teor

EMENTA:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – ABUSO DE PODER POLÍTICO, ABUSO DE AUTORIDADE E ABUSO DE PODER DAS COMUNICAÇÕES – INCITAÇÃO À VIOLENCIA – DISCURSO DURANTE COMÍCIO E COMPARTILHADO NO INSTAGRAM – NEGACIONISMO DEMOCRÁTICO – EFEITO PERFORMATIVO – VIOLAÇÃO ÀS NORMAS ELEITORAIS – PRECEDENTE NO CASO FRANCISCHINI (SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS) – DISCURSO COM FINALIDADE ELEITORAL, ALTO GRAU DE REPROVABILIDADE E POTENCIAL PARA AFETAR A LEGITIMIDADE DO PLEITO. CRITÉRIO QUANTITATIVO E QUALITATIVO DA GRAVIDADE E REPROVABILIDADE DA CONDUTA. AGRAVANTES: PROJEÇÃO POLÍTICA, COMÍCIO FINANCIADO COM RECURSOS PÚBLICOS, AUDIÊNCIA CATIVA E EFEITO VIRAL ABUSO DE PODER POLÍTICO, DE AUTORIDADE E DE COMUNICAÇÃO CONFIGURADOS. PROCEDÊNCIA COM ANULAÇÃO DOS VOTOS.

1 – Candidato Delegado Cavalcante investigado por incitar a desobediência coletiva à ordem pública, estimular processos violentos e atentados contra pessoas com o objetivo de subverter o regime político e social, enquanto ostentava sua condição de parlamentar e delegado de polícia.

2 – Discurso proferido em comício e compartilhado no perfil pessoal do Instagram do investigado, com a mensagem: "se a gente não ganhar se a gente não ganhar – eu vou repetir – se a gente não ganhar nas urnas, se eles roubarem nas urnas, nós vamos ganhar na bala. Na bala. Nós vamos ganhar na bala. Não tem nem por onde. Nós vamos ganhar na bala".

3 – A mensagem é preocupante e perigosa, contendo ameaças claras de violência caso o resultado das eleições não seja favorável aos interesses do orador, além de sugerir que as urnas eletrônicas não são confiáveis e que o processo eleitoral está corrompido.

4 – Discurso incompatível com os valores democráticos, incentivando a violência como forma de resolver conflitos políticos, incitando à violência e colocando em xeque a integridade do processo eleitoral e a confiança dos eleitores no sistema democrático.

5 – Efeito performativo do discurso, com potencial para incentivar ou desencadear comportamentos violentos por parte dos ouvintes, especialmente quando inserido em um contexto de negacionismo democrático mais amplo e proferido por alguém em posição de autoridade ou influência. Poder do discurso intensificado pela ocupação do cargo político e função de delegado de polícia do investigado, normalizando a violência e justificando ações violentas por parte de seus seguidores.

6 – Semelhanças com o Caso Francischini, julgado pelo TSE: a) os discursos foram proferidos em contextos eleitorais, por candidatos que eram delegados de polícia licenciados, em exercício de mandato parlamentar; b) os discursos incorporam a roupagem do negacionismo democrático, com mensagens de desconfiança às urnas eletrônicas e a não aceitação dos resultados eleitorais se forem contra os seus interesses; c) o tom de ambos os discursos é de indignação, com um apelo emocional dirigido aos apoiadores do candidato Bolsonaro; d) por fim, os discursos tiveram grande repercussão midiática, seja em redes sociais, seja em grupos de apoiadores, seja na mídia tradicional.

7 – Diferenças com o caso Francischini: a) o discurso do Francischini é mais factual, com a disseminação de informações notoriamente falsas, enquanto o discurso do Delegado Cavalcante tem um apelo mais retórico, com frases de efeito, ofensas e incitação à violência; b) o discurso do candidato Francischini foi proferido em uma live, enquanto o do delegado Cavalcante ocorreu em um comício e apenas posteriormente foi compartilhado em redes sociais; c) o discurso do Francischini foi proferido no dia da votação (primeiro turno), enquanto que o do delegado Cavalcante foi proferido dois meses do pleito; d) o candidato Francischini explicitamente mencionou seus cargos de deputado federal e de delegado para aumentar a credibilidade de sua "denúncia", o que não houve no discurso do Delegado Cavalcante.

8 – As diferenças não são suficientes para o distinguishing, sendo o caso do Delegado Cavalcante ainda mais grave, porque incluiu a incitação à violência em eleições que já eram marcadas pelo discurso beligerante entre os eleitores e candidatos.

9 – Não há proteção da liberdade de expressão, nem da imunidade parlamentar. Como já decidiu o STF, "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" (TPA 39 MC–Ref, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 07/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe–182 DIVULG 12–09–2022 PUBLIC 13–09–2022).

10 – A finalidade eleitoral do discurso é notória, vez que proferido em comício e compartilhamento nas redes sociais durante período eleitoral, com o propósito de levar eleitores a desconfiarem do resultado das eleições, criando um clima de raiva, indignação e medo.

11 – O discurso tem claro impacto eleitoral, com potencial de afetar a legitimidade do pleito. Além de afetar o estado mental dos apoiadores, o candidato se vale do "marketing de polêmica" para chamar a atenção e aumentar a adesão ao pensamento conservador, além de gerar o efeito de intimidação nos adversários. Assim, resta caracterizado o critério quantitativo da gravidade da conduta.

12 – A gravidade do caso é acentuada devido à projeção política do candidato, ao financiamento do comício com recursos públicos, à condição de audiência cativa dos presentes no evento e ao efeito viral proporcionado pela divulgação nas redes sociais.

13 – O referido discurso não pode ser tolerado em uma sociedade democrática, por colocar em risco a normalidade e a legitimidade das eleições, justificando a condenação à inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificaram os abusos, além da cassação do registro ou diploma.

14 – A responsabilização do candidato que incita à violência visa proteger a integridade do processo eleitoral, garantindo que as eleições sejam realizadas de acordo com as normas democráticas, e coibir a ameaça à segurança pública e à própria democracia.

15 – A retotalização dos votos é determinada, considerando os votos recebidos pelo candidato nulos e não sendo computados para a legenda, nem para a formação do quociente eleitoral e partidário. Tal entendimento representa uma mudança jurisprudencial aplicada às eleições de 2018, conforme decisões do Tribunal Superior Eleitoral, afastando a aplicação da solução de utilidade parcial prevista no art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral.

16 – Procedência dos pedidos.

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (11527) nº 0602961-19.2022.6.06.0000 – Fortaleza – CEARÁ

RELATOR(A): RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS

Data do Acórdão: 15/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 100, Data 18/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA:

ELEIÇÕES 2022. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. COTA DE GÊNERO. FRAUDE. CANDIDATA RELACIONADA NO DRAP SEM CONSENTIMENTO. DENÚNCIA FEITA PELA PRÓPRIA CANDIDATA. CONJUNTO PROBATÓRIO CONVERGENTE. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CONVINCENTES PELA DEFESA. FRAUDE COMPROVADA. PROCEDÊNCIA.

1. Cuidam os autos de Ação de Investigação Judicial Eleitoral interposta pelo Ministério Público Eleitoral, em face de JOSÉ EULER DE OLIVEIRA BARBOSA, Presidente do Diretório Estadual do PTB, WENDELL NOGUEIRA FERREIRA LIMA, Primeiro-Secretário de Finanças do PTB, QUITÉRIA RISALVA ROSA VIEIRA, Ex-Presidente do Partido Trabalhista Brasileiro Mulheres, e LUANA ROSA MARTINS, candidata pelo PTB, em razão de abuso de poder político e econômico, consubstanciado em suposta prática de fraude referente ao cargo de deputado estadual, nas Eleições de 2022, no Ceará, em virtude da apresentação de candidaturas femininas fictícias apenas para preenchimento da cota de gênero.

2. Segundo consignado na exordial, o partido PTB teria apresentado a candidatura à eleição para deputada estadual de Rosângela Rebouças Gondim, com o propósito exclusivo de preencher o requisito da legislação, caracterizando o abuso de poder.

3. A prova testemunhal, produzida na presença de autoridade judicial, é o ponto central para julgamento do caso, por se tratar da oitiva da candidata tida como laranja, também denunciante da fraude à Ouvidoria da Mulher deste TRE e à Procuradoria Regional Eleitoral.

4. No caso concreto, para além de elementos indiciários, como total ausência de campanha, presencial ou na internet, ausência de gastos eleitorais, votação diminuta (não havendo sequer o próprio voto em favor de sua candidatura) e depoimentos prestados na Procuradoria Regional Eleitoral, a própria candidata foi quem procurou a Justiça Eleitoral para afirmar que não se candidatou, pelo contrário, recusou candidatar-se quando foi chamada pelo partido, e só soube que figurou como candidata após as eleições.

5. Saliento que o depoimento da candidata prestado administrativamente, de forma isolada, não seria capaz de conduzir à condenação dos investigados. Entretanto, a candidata foi ouvida em juízo, prestando compromisso de dizer a verdade, enquanto a defesa não apresentou provas que pudessem dissuadir aquelas produzidas pela parte investigante, não comparecendo à audiência de instrução sequer seus advogados e não apresentando alegações finais.

6. Pertine, após a constatação da ocorrência da fraude, analisar a responsabilidade de cada um dos investigados para fins de condenação ou não.

7. Quanto à investigada Luana Rosa Martins, candidata pelo PTB, percebo que a testemunha não mencionou seu nome ou envolvimento no lançamento de Rosângela como candidata. Segundo narra a PRE, Luana figura como investigada porque, em sede de depoimento no Ministério Público Eleitoral – isto é, não confirmado em juízo –, teria afirmado que não desejava participar das eleições de 2022, e só se candidatou porque foi convencida por sua tia, a também investigada Quitéria Risalva. Sustentando a fraude na candidatura de Luana, afirma a investigante que “a

campanha na internet foi absolutamente nula no caso da investigada e a ausência de campanha eleitoral fica mais evidente a partir da análise do processo de prestação de contas (PC 0602473-64.2022.6.06.0000), porquanto a candidata não declarou qualquer receita ou gastos". Contudo, a ausência de campanha e de gastos é compreensível, pelo fato de que o registro de candidatura da investigada foi indeferido. Além disso, dos autos não se extrai a participação de Luana Rosa no lançamento de qualquer candidatura ficta, mas apenas indícios, resumidos ao depoimento prestado na Procuradoria Regional Eleitoral, porém contraditado em contestação apresentada no bojo desta ação, não sendo suficiente, a meu ver, para ser condenada às graves sanções decorrentes da procedência da ação.

8. Diferentemente, quanto aos demais investigados, entendo que todos devem ser responsabilizados pela prática da fraude.

8.1. A investigada Quitéria Risalva teve inquestionável envolvimento direto na conduta fraudulenta, vez que foi ela quem comprovadamente chamou Rosângela para participar das eleições e, ainda com a negativa recebida, listou Rosângela como candidata, conforme prints de conversas apresentados pela última (ID 19404849, págs. 2-6). Em contestação, limitou-se a negar ter aliciado candidatas fictas, que "procurava assessorar o partido trazendo meus registros e relação de mulheres que haviam sido candidatas nas eleições da Municipalidade, para a coordenadora dos candidatos, Sra. Leticia", e que "o problema de algumas não terem ido a Convenção foi falta de organização do partido, com muitas divisões e discórdias, pela falta de critério na divisão do fundo eleitoral. Tais proposições, contudo, não são capazes de afastar as provas que confirmam a fraude à cota de gênero.

8.2. O investigado Wendell Nogueira Ferreira Lima apenas disse que "ao assumir a presidência deparou-se com inúmeras irregularidade e omissões, assim com a proximidade do pleito eleitoral teve que correr contra o tempo e fazer com que o partido estivesse apto a concorrer as eleições de 2022. (g) ficando a senhora QUITERIA RISALVA ROSA VIEIRA, presidente do PTB MULHER a frente da organização e da tratativa com as candidatas do partido" e afirmou não ter tido conhecimento das tratativas e das conversas entre Quitéria e as demais candidatas. José Euler de Oliveira Barbosa foi revel neste processo, não havendo qualquer manifestação sua nos autos.

8.3. Neste sentido, entendo que ambos, na condição de dirigentes partidários, são responsáveis pela formação e apresentação do registro de candidatura, não havendo como crer que a organização e tratativa com as candidatas do partido ficava na inteira responsabilidade de terceiro, de forma que os próprios dirigentes fossem alheios a este processo, não tivessem ciência, anuência e participação na fraude perpetrada. Além disso, seus nomes foram mencionados pela investigada Quitéria como os mandantes da procura e do lançamento de candidaturas fictícias. Precedentes TREs.

9. Reconhecida a fraude à cota de gênero, contaminando a chapa proporcional por completo, é de se reconhecer a nulidade dos votos conferidos às candidatas e aos candidatos da legenda partidária, devendo haver a declaração de inelegibilidade dos investigados JOSÉ EULER DE OLIVEIRA BARBOSA, WENDELL NOGUEIRA FERREIRA LIMA e QUITÉRIA RISALVA ROSA VIEIRA, pelo período de 8 (oito) anos a contar da data da realização das Eleições 2022.

10. Ação de Investigação Judicial Eleitoral conhecida e julgada procedente.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RECURSO ELEITORAL (11548) Nº 0600634-03.2020.6.08.0005 - Mimoso do Sul - ESPÍRITO SANTO

RELATOR(A) DESIGNADO(A): RENAN SALES VANDERLEI

Data do Acórdão: 13/03/2023

Publicação: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Tomo 60, Data 29/03/2023

[Inteiro teor](#)

Ementa:

RECURSO ELEITORAL – ELEIÇÕES 2020 – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – COTA DE GÊNERO – CANDIDATURAS FRAUDULENTAS – PROCEDÊNCIA – PRELIMINAR DE NULIDADE DAS PROVAS – AUDIO ENVIADO VOLUNTARIAMENTE VIA WHATSAPP – LICITUDE – REJEIÇÃO – PRELIMINAR DE NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA – REJEIÇÃO – VOTAÇÃO ZERADA – REGISTRO DE ÍNFIMOS RECURSOS ESTIMADOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E AUSÊNCIA DE ATOS EFETIVOS DE CAMPANHA, LIMITADOS A POUCAS POSTAGENS NAS REDES SOCIAIS – CONFISSÃO DA CANDIDATA FICTÍCIA – RECURSOS NÃO PROVIDOS

1. Se a gravação ambiental é prova lícita, conforme inclusive já deliberou esta Corte Regional (autos nº 0600452–63.2020.6.08.0022), com muito mais razão há de se considerar a licitude de áudios voluntariamente enviados por WhatsApp, que a própria interlocutora tem ciência de que a mensagem fica gravada no equipamento eletrônico do destinatário.

2. *Em se tratando de áudios de conversa mantida entre os interlocutores por WhatsApp, não há cogitar-se da necessidade de interceptação telefônica ou de ocorrência de gravação clandestina, que poderia dar azo à decretação de ilicitude da prova, muito menos em diálogo com expectativa de privacidade, já que, como consabido, diálogos em rede social, conquanto privados, são potencialmente encaminhados a outras pessoas, disso tendo ciência aquele que as remeteu, não havendo, pois, expectativa de serem totalmente confidenciais, excetuadas, por certo, as hipóteses que constituem reserva de conversação, como no caso de sigilo profissional ou assunto relacionado à intimidade, o que não é o caso dos autos.*

3. A cota de gênero, prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, impõe aos partidos políticos a reserva de candidaturas por sexo, na importância de um percentual mínimo e máximo, de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento), respectivamente, para a disputa das eleições proporcionais, impondo-se, caso seja necessário, o acréscimo de candidaturas do sexo minoritário ou até mesmo a exclusão do número de candidatos do sexo majoritário, para fins de adequação aos limites previamente estabelecidos pelo legislador.

4. Conquanto se aplique indistintamente a ambos os sexos, a cláusula de reserva de gênero no processo eleitoral constitui, sem dúvida, importante ação afirmativa direcionada precipuamente à promoção e difusão da participação feminina no cenário político nacional, com vistas à consecução da isonomia de gênero e a concretização do pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, V, da CF), traços marcantes de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, que se alicerça na diversidade de representação.

5. Pelas conversas levadas a efeito no aplicativo de mensagens é possível apurar, de forma cabal, que a candidata não detinha nenhum interesse em concorrer ao pleito, não pediu votos, não realizou propaganda, tendo sido cooptada pelo partido para o cumprimento da ação afirmativa.

6. Os áudios e *prints* de conversas de WhatsApp juntados aos autos revelam o incontroverso conluio criminoso entre partido e candidata a fim de registrar sua campanha com o objetivo unicamente de cumprir a cota de gênero exigida por lei e, somados à votação zerada, ao registro de ínfimos recursos estimados na prestação de contas e à ausência de atos efetivos de campanha, limitados a poucas postagens nas redes sociais, configuram robusto conjunto probatório apto a demonstrar de forma segura a prática de fraude à cota de gênero prevista no artigo 10, §3º da Lei nº 9.504/97.

7. Recursos eleitorais aos quais se nega provimento, mantendo incólume a sentença da 5ª Zona Eleitoral-ES, que julgou procedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, e reconheceu a fraude no preenchimento da cota de gênero do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Mimoso do Sul-ES.

8. Determinação de extração de cópia integral dos autos e respectivo envio para a Promotoria Eleitoral de Mimoso do Sul, de modo que sejam investigadas eventuais condutas criminosas relacionadas à fraude ora declarada, dentre elas, possível falsidade ideológica eleitoral, bem como avalie a pertinência do ajuizamento de ação que vise a declaração de inelegibilidade de terceiros que não participaram da presente demanda.

9. Não determinação de extração de cópias para os fins previstos na Lei Anticorrupção, uma vez que o partido em análise não recebeu verba pública.

RECURSO ELEITORAL (11548) Nº 0600762-75.2020.6.08.0020 - Aracruz - ESPÍRITO SANTO

RELATOR(A) DESIGNADO(A): LAURO COIMBRA MARTINS

Data do Acórdão: 22/03/2023

Publicação: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Tomo 66, Data 11/04/2023

[Inteiro teor](#)

Ementa:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURAS FICTÍCIAS. PROVAS ROBUSTAS. VOTAÇÃO ÍNFINA OU VOTAÇÃO ZERADA. AUSÊNCIA DE DOAÇÃO. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS CONFORME PRESTAÇÃO DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE ATOS EFETIVOS DE CAMPANHA. PROVIMENTO.

1. Do acervo probatório constante dos autos concluiu-se que as Candidatas: i) não comprovaram impedimento válido à realização de campanha; ii) receberam quantidade ínfima ou nenhum voto; iii) não desembolsaram nenhuma quantia em material de campanha; iv) uma delas não recebeu nenhuma doação para sua campanha, enquanto outra devolveu o valor total recebido e v) não formalizaram pedido de desistência de suas candidaturas, vi) uma candidata desconhecia o nome do partido pelo qual concorreu, vii) uma candidata sequer compareceu à Convenção partidária.

2. As oitivas das requeridas demonstraram que as mesmas seriam 'atuantes laranjas', que visavam apenas formar número para a "regular" inscrição da chapa eleitoral do Partido Solidariedade, ademais, a votação ínfima ou zerada das candidatas e a inexistência de atos efetivos de campanha, comprovam que as candidaturas femininas em comento foram registradas com o único propósito de atingir a cota de gênero, possibilitando assim o intento arregimentar candidaturas masculinas.

3. Diante da prescrição legal concernente à cota mínima de gênero, e amparado no conjunto probatório, concluiu-se que as candidaturas foram totalmente fictícias, sem qualquer intenção de participação na disputa eleitoral, sendo lançadas apenas para simular o cumprimento do percentual mínimo de 30% (trinta por cento), por se tratar de condição coletiva de elegibilidade, cuja inobservância acarretaria o indeferimento do pedido de registro do partido político (art. 17, §6º, da Resolução TSE 23.609/19), em prejuízo dos requerimentos individuais de candidatura vinculados ao respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP).

4. Esta Justiça Especializada vem exercendo significativo trabalho no combate a tal prática fraudulenta, existindo nesta Corte inúmeros julgamentos que resultaram na desconstituição de mandatos eletivos e/ou na invalidação de votos atribuídos a todos os candidatos integrantes de uma mesma agremiação, obstando, deste modo, o descumprimento da norma em comento, de caráter afirmativo, consubstanciada, especialmente, no fomento da participação feminina na esfera política.

5. A partir do leading case do caso de Jacobina/BA (Agravo em Recurso Especial 0600651-94, rel. designado Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022), a jurisprudência do TSE tem reiteradamente assentado que "a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição" (Recurso Especial 0600001-24, rel. Min. Carlos Horbach, julgado em 18.8.2022). Na mesma linha: REspEI 0600239-73, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 25.8.2022; AgR-ARespE 0600446-51, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE 15.8.2022

6. O TSE, analisando Recurso em face de Acórdão deste TRE-ES, também elencou tais requisitos para caracterização da fraude a cota de gênero, no AREspEI: 06005566520206080051 – RIO BANANAL – ES 060055665, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 06/10/2022, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 207.

7. Neste mesmo sentido, em recentes julgados de fevereiro do corrente ano de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reconheceu a prática de fraude à cota de gênero nas eleições para a Câmara Municipal de São Miguel/AL, Araruama (RJ) e Elias Fausto (SP, nas eleições de 2020, como segue RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060071114, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 29, Data 02/03/2023; AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060098313, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 27, Data 28/02/2023; TSE – REspEI: 06011963620206190092 ARARUAMA – RJ 060119636, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 16/02/2023, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 29.

8. A fraude à cota de gênero, tem como consequências jurídicas, conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral,: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência; (ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral. (Respe 193-92, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe de 4/10/2019), AgR em Respe nº 19563, Ac. de 01/10/2015, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE – 02/02/2016; TSE, AgR em Alnº 31540, Ac. de 18/09/2014, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE – 24/9/2014; TSE, Respe nº 13068, Ac. de 13/08/2013, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE – 04/09/2013.

9. Recurso Eleitoral conhecido e provido julgando procedentes os pedidos formulados na Ação de Investigação Judicial e, por conseguinte, a) decretando a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Solidariedade no Município de Aracruz/ES para o cargo de vereador nas eleições de 2020, b) cassando o respectivo Demonstrativo de Regularidade Partidário (DRAP) e os diplomas dos candidatos a eles vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário; c) declarando a inelegibilidade do art. 1º, I, alínea "d", da LC 64/90, das candidatas, pelo prazo de oito anos, nos termos da Lei complementar 64/1990.

10. Determinada ainda, a extração de cópia integral dos autos e respectivo envio para a Promotoria Eleitoral de Aracruz-ES, de modo que sejam investigadas eventuais condutas criminosas relacionadas à fraude ora declarada, dentre elas, possível falsidade ideológica eleitoral, bem como avalie a pertinência do ajuizamento de ação que vise a declaração de inelegibilidade de terceiros que não participaram da presente demanda.

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL (14209) Nº 0600104-71.2021.6.08.0002 - Cachoeiro de Itapemirim – ESPÍRITO SANTO

RELATOR(A): Marcos Antonio Barbosa De Souza

Data do Acórdão: 19/04/2023

Publicação: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Tomo 76, Data 27/04/2023

Inteiro teor

Ementa:

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL. ARTIGO 323 DO CODIGO ELEITORAL. DIVULGAÇÃO DE FATOS INVERÍDICOS. CONTINUIDADE DELITIVA. ARTIGO 325 DO CÓDIGO ELEITORAL. DIFAMAÇÃO ELEITORAL. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO. DOSIMETRIA DA PENA. REINCIDÊNCIA. AGRAVANTE GENÉRICA. VALORAÇÃO DA CONDUTA SOCIAL, DA PERSONALIDADE E DOS MOTIVOS DO CRIME. RECURSO DO RÉU A QUE SE NEGA PROVIMENTO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1 – A instrução processual revelou que o réu, em vários episódios, três deles devidamente enfrentados na ação em curso, publicou postagens ofensivas a honra e imagem do Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, candidato a reeleição à época, promovendo afirmações inverídicas visando negatizar sua imagem aos eleitores.

2 – Referidas divulgações extrapolaram o campo da mera liberdade jornalística ou de expressão e invadiram o campo da preservação da imagem do agente político e o resultado do certame do qual ele participava na qualidade de candidato, bem jurídico tutelado pela norma.

3 – No conflito entre a liberdade de expressão e a tutela a imagem e a honra pelo agente político, o primeiro deve ser feito com responsabilidade e com o mínimo de segurança acerca do conteúdo daquilo que é divulgado, sob pena de prejudicar a análise e a decisão dos eleitores sobre os candidatos ao pleito corrente. Qualquer profissional, independente da sua área de atuação, detém responsabilidades sobre suas ações. Tratar a vida alheia com leviandade em nada soma às nossas interações sociais, razão pela qual deve o réu responder pelas penalidades previstas no art. 323, em continuidade delitiva, e no artigo 325 do Código Eleitoral. Sentença mantida. Recurso de Jackson Rangel Vieira a que se nega provimento.

4 – Acerca da dosimetria da pena, restou demonstrado que a conduta do agente, os motivos do crime e sua personalidade legitimam o aumento da pena-base pretendida. Sentença reformada neste tocante. Recurso do Ministério Público Eleitoral a que se dá provimento.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO TOCANTINS

RECURSO ELEITORAL N.º 0600411-68.2020.6.27.0022 - Arraias - TOCANTINS

RELATOR(A): Jose Maria Lima

Data do Acórdão: 16/02/2023

Publicação: Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 29, Data 17/02/2023, Página 22/28

[Inteiro teor](#)

[Link para youtube](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATOS. PREFEITO. VICE-PREFEITO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. IRREGULARIDADES. DEPÓSITOS BANCÁRIOS. RONI. VALOR ABSOLUTO ACIMA DE R\$ 1.064,00. PERCENTUAL ELEVADO EM RELAÇÃO AOS RECURSOS RECEBIDOS NA CAMPANHA. GRAVIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAR OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO NÃO PROVIDO. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO.

1. A prestação de contas de campanha está disciplinada na Lei n.º 9.504/97 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23.607/2019 para as Eleições Municipais de 2020.

2. Juízo de admissibilidade. Tempestividade. Conhecimento.

3. Falha: a) recebimento de doações financeiras por meio de depósitos bancários em dinheiro. Valor total dos depósitos: R\$ 98.570,00. Por certo que os recursos movimentados por meio de depósitos em dinheiro, ainda quando realizado mediante depósitos identificados, podem ter origem outra que não o próprio patrimônio dos doadores, dessa forma a identificação dos depósitos em dinheiro não garante a origem das fontes utilizadas e devem ser considerados recursos de origem não identificada (RONI). Valor absoluto e percentagem elevados. Gravidade. Comprometimento da regularidade e da confiabilidade das contas.

4. Recurso não provido. Manutenção da desaprovação. Devolução ao erário.

RECURSO ELEITORAL N.º 0600732-39.2020.6.27.0011 - Itaguatins - TOCANTINS

RELATOR(A): Jose Maria Lima

Data do Acórdão: 16/05/2023

Publicação: Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 85, Data 18/05/2023, Página 18/32

[Inteiro teor](#)

[Link para youtube](#)

EMENTA

ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 14, §§ 10 E 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 10, §3º, DA LEI N.º 9.504/97. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. REQUISITOS RECURSAIS PRESENTES. CONHECIMENTO. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MPE PARA APRESENTAÇÃO DAS ALEGAÇÕES FINAIS. NÃO CONFIGURAÇÃO. EXAURIMENTO DA FASE DE INSTRUÇÃO. PARTES INTIMADAS EM AUDIÊNCIA. AFASTADA. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE SUPOSTA FRAUDE À COTA DE GÊNERO CONSUBSTANCIADA EM CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. ANÁLISE. ALEGAÇÕES. PROVAS. TESTEMUNHAS. ÁUDIOS. VÍDEOS. O ARCABOUÇO PROBATÓRIO NÃO É ROBUSTO E INEQUÍVOCO A DEMONSTRAR O OBJETIVO PRECÍPUO DE BURLAR O PERCENTUAL MÍNIMO DETERMINADO PELA LEGISLAÇÃO. COMPROVOU-SE QUE A CANDIDATA REALIZOU ATOS DE CAMPANHA, PARTICIPAÇÃO EM COMÍCIO, PEDIDO DE VOTO, CONFECÇÃO DE SANTINHOS, MATERIAL DE PROPAGANDA EM VEÍCULO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SUFFRAGII. DESPROVIMENTO.

MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDA PARA SUSPENSÃO DE SIGILO NOS CASOS DE RECURSO EM AIRE A PARTIR DO SEU RECEBIMENTO. SUSPENSÃO IMEDIATA DO SIGILO DO FEITO.

1 – Trata-se de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo consubstanciada em suposta fraude à cota de gênero prevista no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal e art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.504/97.

2 – Juízo de admissibilidade. Sob o aspecto subjetivo, verificam-se presentes a legitimidade e o interesse recursal. Ainda, o recurso é cabível e tempestivo, nos termos dos artigos 258, 265 e 266 do Código Eleitoral. Conhecimento.

3 – Diante da Questão de Ordem levantada pelo Presidente, Desembargador Helvécio Maia, sobre o levantamento do sigilo nos Recursos em AIRE, ficou decidido, pela unanimidade, que subindo Recurso em AIRE sem sigilo, no momento da autuação e distribuição, a SJI diligenciará e certificará o levantamento do sigilo ocorrido no primeiro grau de jurisdição e se estiver com as restrições no PJE providenciará a exclusão. Caso não tenha sido levantado o sigilo pelo juízo de primeiro grau após a sentença, a SJI certificará nos autos no momento da autuação e distribuição. Os autos serão encaminhados ao relator, que, com base nesta decisão, em atenção ao princípio da não surpresa, previsto no art. 10, do CPC, intimará as partes, para informar do levantamento do sigilo, após determinará o seu levantamento. A depender da singularidade do caso, a critério do relator, a pedido das partes ou do Ministério Público Eleitoral, poderá ser restabelecido o sigilo do Recurso em AIRE.

4 – Preliminar. Nulidade da sentença por ausência de intimação ao Ministério Público Eleitoral para a apresentação de alegações finais. Não se configurou. As partes foram devidamente intimadas em audiência, motivo pelo qual se afasta a preliminar arguida.

5 – Mérito. Para configuração da fraude à cota de gênero, imprescindível prova robusta a demonstrar ter o registro da candidatura feminina objetivo precípua de burlar o percentual mínimo determinado pela legislação. Após a análise detida de cada prova contida nos presentes autos, sejam elas documentais, áudios, as oitivas das testemunhas, bem como a oitiva da candidata perante a polícia federal, forçoso é reconhecer e concluir que o arcabouço probatório não é robusto e inequívoco a demonstrar ter o referido registro da candidatura feminina objetivo precípua de burlar o percentual mínimo determinado pela legislação. Apesar da precariedade dos atos de campanha eleitoral realizados por Mariza da Costa Reis nas eleições municipais de 2020, bem como sua prestação de contas constar "zerada" (em que pese aprovada sem ressalvas), há provas suficientes nos autos que denotam ter ela feito campanha sim no referido pleito e participado de atos de campanha eleitoral como comícios, assim como ter confeccionado santinhos e ter veículo com sua propaganda eleitoral.

6 – Desprovisionamento do recurso. Manutenção da sentença de primeiro grau. Suspensão imediata do sigilo do feito.

7 – Unanimidade.

RECURSO ELEITORAL (11548) nº 0600389-52.2020.6.27.0008 - Filadélfia - TOCANTINS

RELATOR(A): Gabriel Brum Teixeira

Data do Acórdão: 26/05/2023

Publicação: Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 92, Data 29/05/2023, Página 28/34

[Inteiro teor](#)

[Link para youtube](#)

EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020. CANDIDATOS. PREFEITO. VICE-PREFEITO. IRREGULARIDADE. DOAÇÃO FINANCEIRA PRÓPRIA. AUSÊNCIA DE TRÂNSITO NO SISTEMA FINANCEIRO. IRREGULARIDADE GRAVE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. NÃO APLICAÇÃO. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOLHIMENTO DO VALOR

- | UTILIZADO. | RECURSO | CONHECIDO | E | IMPROVIDO. |
|---|---------|-----------|---|------------|
| 1. A prestação de contas de campanha das Eleições 2020 está disciplinada pela Lei nº 9.504/97 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23.607/2019. | | | | |
| 2. As doações financeiras acima de R\$ 1.064,10 devem ser feitas mediante transferência eletrônica, nos exatos termos do art. 21, § 1º, da Resolução TSE 23.607/2019, e o descumprimento da norma regulamentar não é reputado como falha meramente formal, pois compromete a transparência das contas de campanha, impossibilitando o rastreamento da origem dos recursos, gerando desaprovação nas contas e o recolhimento ao Tesouro Nacional do recurso financeiro indevidamente recebido e utilizado. Precedentes do TSE. | | | | |
| 3. No caso da utilização das doações financeiras recebidas em desacordo com o art. 21 da Resolução TSE nº 23.607/2019, ainda que identificado o doador, os valores devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, na forma do disposto pelo <i>caput</i> do art. 32 da Resolução (art. 21, § 4º, Resolução TSE nº 23.607/2019). | | | | |
| 4. Somente é cabível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade diante de um contexto de falhas de valor absoluto diminuto (1.000 Ufirs = R\$ 1.064,00) ou percentual inexpressivo (não superem 10%), para aprovar com ressalvas as contas. Precedentes do TSE. | | | | |
| 5. Comprovado que tanto o percentual da irregularidade (20,14%) quanto o seu valor absoluto (R\$ 24.285,00) foram elevados, não é possível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. | | | | |
| 6. Recurso conhecido e desprovido. | | | | |
-

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO MARANHÃO

RECURSO ELEITORAL - REL Nº 0600660-96.2020.6.10.0020 - Cajari – MARANHÃO

RELATOR(A) DESIGNADO(A): Angelo Antonio Alencar Dos Santos

Data do Acórdão: 30/03/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 59, Data 10/04/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À QUOTA DE GÊNERO. ELEMENTOS OBJETIVOS. CANDIDATA SEM GASTOS ELEITORAIS, NÃO REALIZAÇÃO DE ATOS DE PROPAGANDA ELEITORAL E QUE NÃO FOI VOTADA. ELEMENTOS SUBJETIVOS. DOENÇA GRAVE EM PESSOA DA FAMÍLIA. JULGAMENTO SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO. AUSÊNCIA DE PROVA DA ALEGADA FRAUDE. RECURSO IMPROVIDO.

1. A participação política feminina tem fundamento nos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, tendo sido objeto de tratamento legal, regulamentar e jurisprudencial.

2. Para dotar de efetividade a política pública que institucionalizou as quotas de gênero a Justiça Eleitoral tem padronizado características indicativas de tal burla.

3. O Tribunal Superior Eleitoral tem apontado como indicativos de fraude: a) registro de candidatura realizado contra a vontade ou sem conhecimento da candidata; b) existência de candidatura de parentes próximos ao mesmo cargo; c) apoio político explícito a outro candidato concorrente ao mesmo cargo; d) candidata ser servidora pública e buscar a licença com afastamento do cargo; e) ausência ou baixa quantidade de propaganda eleitoral efetivamente realizada; f) ausência ou baixo percentual de votos obtidos; g) não haver a candidata votado em si mesma; h) ausência ou baixa movimentação de recursos financeiros durante a campanha; i) inércia do partido ou coligação em efetivamente dotar de suporte as candidaturas femininas.

4. É necessário, entretanto, que nos casos de fraude à quota de gênero se realize um julgamento sob a perspectiva de gênero reconhecendo as peculiaridades do caso sob a ótica feminina – Recomendação CNJ nº 128/2022 e Resolução CNJ nº 492/2023.

5. Assim, deve-se analisar elementos subjetivos que possuem gravidade suficiente para afastar a presunção de ilicitude, tais como: a) dificuldades com a organização da estrutura de campanha; b) adoecimento da candidata ou de pessoa próxima a si; c) obstáculos relacionados ao trabalho ou outros meios de subsistência própria ou da família; d) problemas relacionados com os filhos e com a organização da estrutura familiar; e) episódios de violência política; f) desistência voluntária não formalizada; g) desencanto com o ambiente político e a falta de apoio do eleitorado, da legenda ou dos colegas de partido.

7. Analisando o caso sob a perspectiva de gênero observa-se que a candidata Janilza Gaspar Patrício realizou propaganda eleitoral, participou de reuniões e comícios, teve material de propaganda, mas teve de abandonar informalmente a candidatura para acompanhar seu pai que convalescia de doença grave.

8. As provas constantes dos autos apontam de modo uníssono no sentido de não ter ocorrido a fraude aventada.

9. Recurso improvido.

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600001-19.2021.6.10.0096 - Zé Doca - MARANHÃO

RELATOR(A): Jose Luiz Oliveira De Almeida
Data do Acórdão: 03/05/2023
Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82, Data 12/05/2023
[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL EM AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO PARTIDO IMPUGNADO. ALEGAÇÃO DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA CONFIGURADA EM RELAÇÃO A APENAS UMA DAS CANDIDATAS. FRAUDE QUE NÃO REPERCUTE NA VALIDADE DOS VOTOS DO PARTIDO. INCABÍVEL SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE.

1. Na hipótese examinada, imperioso o reconhecimento da ilegitimidade passiva ad causam do Partido dos Trabalhadores, eis que as Ações de Impugnação de Mandato Eletivo somente podem ser propostas em desfavor de candidatos eleitos ou diplomados, ainda que suplentes, máxime porque o resultado da procedência do pedido deduzido restringe-se à desconstituição do mandato, não havendo previsão de seu ajuizamento em desfavor de agremiações partidárias. Precedentes do e. TSE.

2. A propósito da temática da fraude à cota de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral fixou balizas com o desiderato de promover maior padronização e objetividade na análise da matéria pelas Cortes Eleitorais do país, a saber, votação zerada ou pífia das candidatas, prestação de contas com idêntica movimentação financeira e ausência de atos efetivos de campanha (AgR-REspEI nº. 0600651-94/BA, relator designado Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 30/06/2022).

3. In casu, as candidatas receberam baixa votação e apresentaram, todas, prestações de contas zeradas.

4. O desempenho nas urnas das candidatas foi equiparável ao dos concorrentes pior classificados na disputa pelas cadeiras da Câmara, de ambos os sexos e múltiplas legendas; condizente, ademais, com o resultado insatisfatório alcançado pelo partido naquela eleição proporcional.

5. Na ausência de prova inquestionável do ilícito e da violação ao disposto no art. 10, §3º da Lei 9.504/97, deve prevalecer o postulado in dubio pro suffragio, segundo o qual a expressão do voto popular deve ser respeitada pela Justiça Eleitoral.

6. Em sede de AIME, inexistente lugar para a imposição de sanção de inelegibilidade. Precedentes do e. TSE.

7. Parcial provimento do recurso. Julgada procedente em parte a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, a fim de reconhecer o caráter fictício da candidatura de Cristiana Cirilania Benício da Silva Sampaio, mas sem repercussão na validade dos votos recebidos pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições proporcionais 2020 no Município de Zé Doca-MA, ante a preservação do percentual a que se reporta o art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.504/1997.

RECURSO ELEITORAL (REI) - 0600447-14.2020.6.10.0110 - Morros – MARANHÃO

RELATOR(A) DESIGNADO(A): Jose Luiz Oliveira De Almeida
Data do Acórdão: 08/05/2023
Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 86, Data 18/05/2023
[Inteiro teor](#)

EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL EM AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. DESISTÊNCIA ANTERIOR À CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. CANDIDATURA FICTÍCIA CONFIGURADA. INCABÍVEL SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. RECURSO PROVIDO.

1. A propósito da temática da fraude à cota de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (AgR–REspEI nº. 0600651–94/BA, relator designado Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 30/06/2022) fixou balizas com o desiderato de promover maior padronização e objetividade na análise da matéria pelas Cortes Eleitorais do país, a saber, votação zerada ou pífia das candidatas, prestação de contas com idêntica movimentação financeira e ausência de atos efetivos de campanha.

2. In casu, a candidata não recebeu nenhum voto para o cargo de vereadora do Município de Morros – MA, apresentou prestação de contas zerada, assim como não demonstrou a prática de atos que configurem o mínimo de engajamento pessoal na captação de votos. Outrossim, restou demonstrado que sua desistência informal da campanha antecedeu a convenção partidária e a fase de registro de candidaturas.

3. Em sede de AIME, inexistente lugar para a imposição de sanção de inelegibilidade. Precedentes do e. TSE.

4. Provimento do recurso. Julgada procedente a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, a fim de decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Democrático Trabalhista nas eleições proporcionais de 2020 no Município de Morros – MA, cassar o respectivo DRAP e os diplomas dos candidatos a ele vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

HABEAS CORPUS CRIMINAL (307) - 0600010-98.2023.6.21.0000 - Porto Alegre - RIO GRANDE DO SUL

RELATOR(A) : Caetano Cuervo Lo Pumo

Data do Acórdão: 28/04/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 78, Data 05/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

HABEAS CORPUS. PEDIDO LIMINAR INDEFERIDO. AFASTADAS AS ALEGAÇÕES DE SUSPEIÇÃO E DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. SUPORTE PROBATÓRIO INSUFICIENTE PARA PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM.

1. *Habeas corpus*, com pedido liminar indeferido, contra decisão que recebeu denúncia pela prática de crime prevista no art. 350 do Código Eleitoral.

2. Conforme jurisprudência do TSE, a possibilidade de trancamento de ação penal, por meio da via estreita do *habeas corpus*, somente é possível quando há ilegalidade ou teratologia capazes de suprimir a justa causa para o prosseguimento do feito.

3. Da suspeição da magistrada. Art. 254 do Código de Processo Penal. Os fatos narrados pelos impetrantes e os documentos acostados não demonstram situação que, de plano, possa caracterizar amizade íntima, inimizade capital ou qualquer outro elemento indicativo de que a juíza tenha interesse no julgamento da causa em favor de uma das partes ou que tenha atuado com um mínimo de parcialidade, nos exatos termos da decisão que analisou a alegação contida na defesa preliminar. Inexistência de elementos que demonstrem a afetação subjetiva ou o interesse da magistrada em determinado resultado do processo penal a lhe comprometer a imparcialidade.

4. Da incompetência do juízo. A incompetência do juízo é arguida por exceção (art. 108 do CPP), somente sujeita a recurso quando houver acolhimento do pedido e declinação para o juízo competente (art. 581, incs. II e III, do CPP). Admite-se o manejo do *habeas corpus* exclusivamente nas hipóteses em que haja prova pré-constituída e que o exame da matéria não se revista de complexidade incompatível com a estreita via do remédio constitucional (STJ; HC 201000250987, Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe de 11.5.2011). Na hipótese, a Zona Eleitoral cumula as competências de zona especializada em razão da matéria, na forma da Resolução TRE-RS n. 326/19, com a competência original, atribuída a todas as zonas eleitorais do Estado, para o processo de julgamento de infrações penais eleitorais que ocorram sob sua competência territorial, conforme estipula o art. 2º do referido diploma normativo. Ausente ilegalidade no fato de a Zona Eleitoral ter declinado da competência em razão da inexistência de conexão do crime eleitoral com alguma das infrações que atrairiam a competência especializada em razão da conexão com delitos definidos na Resolução TRE-RS n. 326/19 e, posteriormente, após retorno do feito à Zona Distribuidora, ter recebido o mesmo processo por competência criminal-eleitoral comum. Não vislumbrada ilegalidade flagrante, demonstrada de plano, a recomendar a concessão do *habeas corpus*.

5. Da ausência de fundamentação da decisão de recebimento da denúncia. A decisão que recebe a denúncia não reclama motivação profunda ou exauriente, sob pena, inclusive, de indevida antecipação do julgamento de mérito, que somente poderá ser proferido após o curso da instrução criminal, com as devidas garantias da ampla defesa e do contraditório. Nessa linha, é reiterada a jurisprudência do STJ e do STF sobre a dispensabilidade de fundamentação minudente ou profunda no recebimento da denúncia.

6. Da prescrição da pretensão punitiva estatal pela pena em abstrato. O verbo nuclear do tipo penal imputado ao denunciado consiste em "omitir" em documento público ou particular

declaração que nele devia constar, nos termos do art. 350 do CE. Dessa forma, o crime não se consuma no momento do recebimento de eventuais doações eleitorais, mas na data em que tais recursos não são declarados na prestação de contas de campanha apresentada à Justiça Eleitoral. Inocorrente a prescrição ou patente ilegalidade na decisão que afastou a alegação de extinção da pretensão punitiva estatal.

7. Da ausência de justa causa para o exercício da ação penal e da inépcia da denúncia. Embora a colaboração premiada seja apta a autorizar a instauração de inquérito policial para a apuração dos fatos, o meio de prova não se presta, por si só, a justificar a deflagração da ação penal quando desacompanhada de outros elementos externos de informação que corroborem as declarações do informante e demonstrem a viabilidade mínima da pretensão punitiva do Estado. Na hipótese, apesar do esforço do Ministério Público Eleitoral, é manifesto que a demanda penal, sob a perspectiva da colheita de elementos que lhe conferissem suporte probatório mínimo, foi ajuizada de forma precoce, não havendo sequer indicativos de que outras provas pudessem ser alcançadas. Logo, o conjunto probatório produzido no curso da investigação reveste-se de fragilidade manifesta, pois se limita ao depoimento do colaborador premiado, e à perícia realizada nos sistemas informatizados manejados pelo mesmo grupo empresarial doador.

8. Constatada a ausência de justa causa para o prosseguimento da ação, deve ser concedida a ordem para trancar a ação penal por ausência de substrato probatório mínimo de autoria e materialidade sobre os fatos narrados na denúncia.

9. Concessão parcial da ordem.

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL (14209) - 0000292-24.2016.6.21.0133 - Triunfo - RIO GRANDE DO SUL

RELATOR(A) : Caetano Cuervo Lo Pumo

Data do Acórdão: 15/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 87, Data 18/05/2023

[Inteiro teor](#)

EMENTA

RECURSOS CRIMINAIS. DENÚNCIA IMPROCEDENTE. CONHECIDO O RECURSO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DOS DEMAIS RECORRENTES. NÃO CONHECIDO O APELO REMANESCENTE. MÉRITO. ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA. ART. 288 DO CÓDIGO PENAL. FALTA DE COMPROVAÇÃO DE UM VÍNCULO ASSOCIATIVO PERMANENTE PARA FINS CRIMINOSOS. ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL. CORRUPÇÃO ELEITORAL. INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS OU INDÍCIOS SUFICIENTES PARA A PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO ACUSATÓRIA. PECULATO. INVIABILIDADE. CRIME PRÓPRIO. COAÇÃO ELEITORAL. ART. 301 DO CÓDIGO ELEITORAL. FRAGILIDADE DA PROVA. AUSÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO. MANTIDA A SENTENÇA. DESPROVIMENTO.

1. Recursos criminais interpostos contra sentença que julgou improcedente a denúncia. Imputação da prática dos crimes previstos no art. 288 do Código Penal, nos arts. 299 e 301 do Código Eleitoral, e no art. 1º, caput, incs. I e II, do Decreto-Lei n. 201/67. Absolvção com fulcro no art. 386, incs. III e VII, do Código de Processo Penal.

2. Conhecimento do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral. Observância do disposto no art. 600 do Código de Processo Penal. Interposição por termo assinado nos autos, no prazo de 5 dias, correndo, após, o prazo de 8 dias para o oferecimento de razões. Ainda que o recurso criminal eleitoral seja regido por disciplina específica contida nos arts. 266 e 362 do Código Eleitoral, segundo os quais o recurso criminal eleitoral deve ser interposto por petição acompanhada, desde já, de razões, no prazo de 10 dias, a questão já foi debatida neste Tribunal, em processo análogo, no qual foi adotado o entendimento de que não há irregularidade recursal, caso seja observado o decêndio legal, desde a intimação da sentença, no oferecimento das razões. 2.1. Recurso interposto pelos demais recorrentes não conhecido. Flagrante a ausência de interesse para se insurgirem contra a sentença que os absolveu de todas as imputações que lhes foram feitas, com fundamento na insuficiência de provas para a condenação.

3. Associação criminosa (fato 1). Para a realização do tipo penal previsto no art. 288, caput, do Código Penal, é necessária a comprovação de um vínculo associativo permanente para fins criminosos, ou seja, da predisposição comum de meios para a prática de uma série indeterminada de delitos e uma contínua vinculação entre os associados para a concretização do projeto criminoso, o que não é o caso dos autos. Os fatos relacionados a cada réu são autônomos, independentes e desconexos entre si, guardando em comum tão somente a intenção de favorecer os candidatos a prefeito e a vice-prefeito, o que, por si, não caracteriza o elemento subjetivo exigido pelo crime do art. 288, caput, do Código Penal.

4. Corrupção eleitoral. Para a configuração do crime de corrupção eleitoral previsto no art. 299 do Código Eleitoral, para além da afeição e gratidão do eleitor, é necessária a prova incontestada do dolo específico da mercancia do voto, consistente no especial fim de obter ou dar voto como moeda de troca por alguma vantagem. Não bastam evidências de distribuição de benesses ou favorecimento ao eleitor, sendo exigida a prova de uma situação negocial, na qual a dação ou promessa do voto é condição para o que é dado ou oferecido. Conjunto probatório composto por reportagem investigativa televisiva, depoimento extrajudicial, prova oral singular e interceptações telefônicas. Nos termos do art. 368-A do Código Eleitoral, é vedada a perda do mandato com base em prova testemunhal exclusiva e singular, ou seja, no depoimento de uma única pessoa, o que também deve ser estendido para a hipótese da sanção mais grave de restrição da liberdade ante o maior rigor probatório exigido na esfera penal. Ademais, o art. 155 do Código de Processo Penal veda ao julgador a prolação de decisão condenatória com respaldo apenas em provas produzidas na fase extrajudicial, que não foram submetidas ao crivo do contraditório, com a ressalva apenas de hipóteses específicas, tais como provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, as quais não se verificam no presente caso. Ausência de prova hábil e segura sobre o dolo específico de "obter ou dar voto", exigido pelo tipo do art. 299 do Código Eleitoral. Conforme a sedimentada jurisprudência do TSE, para a caracterização do crime do art. 299 do Código Eleitoral não bastam as evidências de promessa ou entrega de benesses, ainda que realizadas com o intuito indireto de autopromoção ou propaganda eleitoral pelo candidato, sendo indispensável a demonstração, por prova segura e robusta, do dolo específico de dar ou prometer vantagem em contrapartida do voto.

5. Peculato. 5.1. Inviável a procedência da ação penal envolvendo a prática do tipo penal do art. 1º, caput, incs. I e II, do Decreto-Lei n. 201/67, que representa crime próprio, podendo somente ter como autor o prefeito. Impossível a condenação de coautor que não ostenta a qualidade exigida pelo tipo penal quando o autor de crime próprio restou definitivamente absolvido por insuficiência probatória em relação à autoria e materialidade dos fatos. 5.2. O peculato-desvio, previsto no caput do art. 312 do CP, resta caracterizado quando o funcionário público desvia, em proveito próprio ou alheio, bens cuja posse decorre do cargo ocupado. Na hipótese, os diálogos transcritos não permitem concluir de forma cabal sobre a ocorrência das referidas circunstâncias, especialmente em relação ao especial fim de agir, qual seja, o desvio de bens ou serviços públicos para a compra de votos ou favorecimento eleitoral. Ausência de indicações sequer supostas sobre desvio de rendas ou serviços públicos para a satisfação de interesses eleitoreiros, inviabilizando a adequação das condutas ao tipo previsto no art. 312 do Código Penal.

6. Coação Eleitoral. Art. 301 do Código Eleitoral. O dolo específico exigido pelo tipo penal consistente na grave ameaça direcionada a coagir o voto ou sua abstenção. Contexto fático indicando a ocorrência de mera recomendação de prudência ante ameaça produzida por terceiro em reunião em que todos participavam. Prova frágil, insuficiente para demonstrar, de forma robusta e cabal, o dolo específico exigido pelo tipo penal.

7. Conhecido o recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral e não conhecido o recurso dos demais recorrentes. Mantida integralmente a sentença. Desprovemento.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (12377) - 0600142-63.2020.6.21.0000 - Porto Alegre – RIO GRANDE DO SUL

RELATOR(A) : Afif Jorge Simoes Neto

Data do Acórdão: 17/05/2023

Publicação: Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 97, Data 01/06/2023

Inteiro teor

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2019. DIRETÓRIO ESTADUAL. PARTIDO POLÍTICO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO COM GASTOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. JUNTADA DE DOCUMENTAÇÃO IDÔNEA. COMPROVADA A VINCULAÇÃO À ATIVIDADE PARTIDÁRIA. PAGAMENTOS SEM INDICAÇÃO DE CONTRAPARTE. DOCUMENTOS JUNTADOS INÁBEIS A COMPROVAR A REGULARIDADE DOS GASTOS. DIVERGÊNCIA ENTRE OS CONTRATADOS E OS BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS. ENDOSSO AOS BENEFICIÁRIOS IDENTIFICADOS NOS EXTRATOS BANCÁRIOS. GASTOS CONSIDERADOS REGULARES. PAGAMENTOS DE CHEQUES NÃO CRUZADOS E MEDIANTE UM SÓ CHEQUE. NO CASO, TRATA-SE DE HIPÓTESE DIFERENTE DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE. VALORES IDENTIFICADOS, GASTOS DISCRIMINADOS E PREENCHIMENTO NOMINAL DO CHEQUE EM FAVOR DO PRÓPRIO ÓRGÃO PARTIDÁRIO. FALHA MANTIDA. AFASTADO O DEVER DE RECOLHIMENTO AO TESOUREIRO NACIONAL. FUNDO DE CAIXA. FORMAÇÃO E PAGAMENTOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. RECEBIMENTO DE VERBAS CONSIDERADAS COMO DE FONTE VEDADA. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. DEPÓSITOS REALIZADOS PELO PRÓPRIO PARTIDO. QUOTA DE GÊNERO. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA EM PERCENTUAL MÍNIMO. IRREGULARIDADES GRAVES. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO DE RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOUREIRO NACIONAL. DESAPROVAÇÃO.

1. Prestação de contas de diretório estadual de partido político, referente ao exercício financeiro do ano de 2019. Identificadas irregularidades na aplicação do Fundo Partidário (ausência de comprovação dos gastos com beneficiários, relativamente à efetiva prestação do serviço ou da sua vinculação às atividades partidárias; constituição de Fundo de Caixa e pagamentos acima do valor máximo permitido); utilização de verbas de origem não identificadas e de fontes vedadas; e ausência da aplicação mínima de 5% do Fundo Partidário em programas de difusão da participação política das mulheres. Parecer conclusivo pela desaprovação das contas.

2. Ausência de comprovação com gastos do Fundo Partidário. 2.1. Afronta ao art. 35, § 2º, da Resolução TSE n. 23.546/17. Juntados vários documentos em que há declarações sob o título de relatórios de atividades assinados por prestadores de serviços. No caso, o apontamento envolve tão somente a discriminação das atividades prestadas pela pessoa física e sua vinculação à existência partidária, estabelecida em relação de trabalho em que dispensada a emissão de nota fiscal, tendo havido a devida expedição de RPA e os recolhimentos previdenciários devidos. Assim, trata-se de documentos idôneos a comprovar a vinculação à atividade partidária. Regularidade demonstrada. 2.2. Identificação de beneficiários de operações financeiras, apresentadas em extratos bancários (a) sem a indicação de contraparte. Os documentos apresentados para comprovação dos gastos – passagens aéreas e o recibo de pagamento – são inábeis a comprovar a regularidade do gasto, pois os pagamentos foram debitados mediante a compensação de cheques, em relação aos quais estão ausentes a identificação da contraparte e da conta bancária creditada, violando o art. 18, § 4º, da Resolução TSE n. 23.546/17, pelo qual os gastos devam ser feitos com a emissão de cheque nominativo cruzado ou por transação bancária que identifique o CPF ou CNPJ do beneficiário. Gastos irregulares (b) No que diz respeito a divergência entre os contratados e os beneficiários dos pagamentos nos extratos bancários, observa-se que foram endossados aos beneficiários identificados nos extratos bancários, matéria que este Tribunal enfrentou e na qual considerou possível o endosso dos cheques emitidos para pagamentos de fornecedores (TRE-RS; Rel 0600285–77.2020.6.21.0024, Relator: Des. Eleitoral Silvano Ronaldo Santos de Moraes, julgado em 06.7.2021.). Gastos considerados regulares.

. Pagamento de gastos por meio de cheques não cruzados e mediante um só cheque. No caso, trata-se de hipótese diferente daquela tratada nos precedentes do TSE que entenderam pela irregularidade no pagamento de várias despesas com uma cártula só, pois aqui os valores estão identificados, e os gastos estão discriminados, havendo documentos complementares e idôneos das despesas e, acima de tudo, há o preenchimento nominal do cheque em favor do próprio órgão partidário. Verificado, a partir dos “espelhos” de impressão dos cheques que houve o preenchimento nominal em favor do próprio órgão partidário. Mantida a falha e afastada a imposição de recolhimento ao erário. Portanto, a documentação e as operações bancárias, indicadas com data e hora permitem concluir, com confiabilidade e segurança, ter havido correta aplicação dos recursos do Fundo Partidário. Consoante jurisprudência do TSE, “a Justiça Eleitoral pode admitir, para comprovação do gasto, além da nota fiscal, quaisquer meios idôneos de prova, tais como contratos, comprovantes de entrega de material ou serviço e comprovantes bancários de pagamento” (PC n. 0601826–13, rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 11.5.2022). Todavia, as incongruências de dias, instituições bancárias ou meios de pagamento não autorizam a

mesma conclusão em relação aos saques ocorridos, subsistindo as irregularidades sobre tais operações.

4. Formação de Fundo de Caixa em valor superior ao permitido, ou com documentos em nome de terceiros, que não o partido. Inexistência de comprovação quanto ao beneficiário dos pagamentos, evidenciando irregular forma de quitação. Irregularidade mantida. Identificados depósitos de valores na conta bancária do Fundo Partidário com a identificação do próprio partido como depositário, o que configura recurso de origem não identificada, sujeito a recolhimento ao Tesouro Nacional (art. 14 da Resolução TSE n. 23.546/17).

5. Recebimento de verbas consideradas como de fonte vedada. Contribuinte não filiada ao partido político. Pessoa física que exerceu função de livre nomeação e exoneração no exercício de 2019, a qual se enquadra na vedação prevista no art. 31, inc. V, da Lei n. 9.096/95. Valor da irregularidade sujeita a recolhimento ao Tesouro Nacional (art. 14 da Resolução TSE n. 23.546/17).

6. Recebimento de verbas de origem não identificada, uma vez tendo sido o próprio diretório estadual do partido declarado como doador do montante, em afronta o art. 5º, inc. IV, da Resolução TSE n. 23.546/17. Reconhecida a irregularidade, cujo valor fica sujeito a recolhimento ao Tesouro Nacional, na forma do art. 14 da Resolução TSE n. 23.546/17).

7. Ausência de aplicação mínima de 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário recebidos pelo partido na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Em razão do prescrito na Emenda Constitucional n. 117, fica afastado o recolhimento ao Tesouro Nacional previsto no art. 79, § 1º, da Resolução TSE n. 23.607/19. Legitimada judicialmente diligência da unidade técnica para os próximos exercícios.

8. Irregularidades graves que comprometem a lisura da contabilidade. Aplicação de multa de 5% sobre o montante irregular, com fundamento nos arts. 37 da Lei n. 9.096/95 e 49 da Resolução TSE n. 23.546/17.

9. Desaprovação. Recolhimento ao Tesouro Nacional.
