




Revista do
TRE-RS

Ano 25 | N. 48

Janeiro/Junho de 2020





Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

Revista do
TRE-RS

Janeiro/Junho de 2020

Revista do TRE-RS

Ano 25, n. 48
Janeiro/Junho de 2020

Nova Fase



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

Revista do TRE-RS / Tribunal Regional Eleitoral, Rio Grande do Sul. - Vol. 1,
n. 1 (set./dez. 1996)- . - Porto Alegre: TRE-RS, 1996- .
v. ; 21 cm.

Semestral, 2011- .
Quadrimestral, 1996-2010.
ISSN 1806-3497

1. Direito Eleitoral - Periódicos. I. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (RS)

CDU 342.8(816.5) (05)

Responsável pela Ficha Catalográfica: Liliane P. Santa Helena - CRB 10/2007

COMPOSIÇÃO DO PLENO

PRESIDENTE

Desembargador André Luiz Planella Villarinho

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa

DESEMBARGADORES ELEITORAIS

Desembargador Eleitoral Silvio Ronaldo Santos de Moraes

Desembargador Eleitoral Gerson Fischmann

Desembargador Eleitoral Roberto Carvalho Fraga

Desembargador Eleitoral Gustavo Alberto Gastal Diefenthaler

Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Doutor Fábio Nesi Venzon

DIRETOR-GERAL DA SECRETARIA

Josemar dos Santos Riesgo

CONSELHO EDITORIAL

Adisson Leal

Doutor em Ciências Jurídico-Civis pela Universidade de Lisboa. Professor do IDP.

André Luiz Olivier da Silva

Doutor em Filosofia pela Unisinos. Professor da Unisinos.

André Marengo

Doutor em Ciência Política. Professor Titular de Ciência Política da UFRGS.

Carlos Eduardo Dieder Reverbel

Doutor em Direito pela UFRGS e pela USP. Professor da UFRGS.

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Doutor em Direito pela USP. Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP).

Diogo Rais Moreira

Doutor em Direito pela PUC-SP. Professor da FGV-SP e da Universidade Mackenzie.

Eduardo Munhoz Svartman

Pós-Doutor em Ciência Política pela George Washington University (EUA). Professor da UFRGS.

Fabício Dreyer de Ávila Pozzebon

Doutor em Direito pela PUC-RS. Professor da PUC-RS.

Gisele Mazzoni Welsch

Doutora em Direito pela PUC-RS. Professora universitária.

Juliana Rodrigues Freitas

Doutora em Direito pela UFPA/ Università di Pisa - Itália). Professora do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Luiz Felipe Silveira Difini

Doutor em Direito pela UFRGS. Professor da UFRGS. Desembargador do TJ-RS. Foi Presidente do TRE-RS.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Doutor em Direito pela PUC-SP. Procurador Regional Eleitoral junto ao TRE-SP.

Luiz Magno Pinto Bastos Júnior

Pós-doutor em Direitos Humanos pela Universidade McGill (Canadá). Professor da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz

Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora da UFRGS.

Marilda de Paula Silveira

Doutora em Direito pela UFMG. Professora do IDP.

Rafael Da Cás Maffini

Doutor em Direito pela UFRGS. Professor da UFRGS. Juiz Substituto do TRE-RS.

Silvana Krause

Doutora em Ciência Política pela Katholische Universität Eichstätt Ingolstadt (Alemanha). Professora da UFRGS.

EXPEDIENTE

DIRETORIA DA EJERS

Desembargador André Luiz Planella Villarinho
Diretor

Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa
Vice-Diretor

Desembargador Jorge Luís Dall’Agnol
Diretor-Executivo

EDITOR DA REVISTA

Miguel Antônio Silveira Ramos

EQUIPE DA EJERS

Alexandre Basilio Coura
Clener Moreira Nunes
Cristiane de Castro Campos
Débora do Carmo Vicente
Dione Santos de Almeida
Fátima Rosane Silveira Souza
Jéssica Fernandes Belmonte
Jônatas Oliveira da Costa
Liana Memória Cardoso
Natália Gomes da Silva
Renata Pochmann Simoni
Ricardo Duarte da Silva
Selma de França Aguiar
SolangeVieira Moreira Ferrarese

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL

Liliane Pinto Santa Helena

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Seção de Expedição e Artes Gráficas – TRE-RS

SUMÁRIO

Autores desta edição	15
EC N° 107/2020: breves comentários	19
<i>Rodrigo López Zilio</i> <i>Edson de Resende Castro</i>	
Maximalismo e minimalismo na Justiça Eleitoral: a legitimidade da decisão judicial de cassação	37
<i>Leonardo Fernandes de Souza</i> <i>Marina Almeida Morais</i>	
O direito fundamental de ser candidato e suas limitações por lei ordinária	61
<i>Caetano Cuervo Lo Pumo</i> <i>Everson Alves dos Santos</i>	
Votar e ser votado: a Justiça Eleitoral a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.....	95
<i>Cristian Evandro Sehnem</i>	
A relativização das condutas vedadas aos agentes públicos no contexto da pandemia do COVID-19	133
<i>Danilo Ikeda Caetano</i> <i>Rafael Rodrigues Soares</i>	
Impacto potencial da Lei Geral de Proteção de Dados nas eleições	155
<i>Gustavo Hermes Hennemann</i>	
As eleições municipais em tempos de pandemia	189
<i>Joelson José da Silva</i>	

A atuação do Estado na concretização da participação feminina na política.....211

Gabriella Franson e Silva

Luiz Gustavo de Andrade

O meu cabelo não nega: uma reflexão sobre a (inexistência da) participação da mulher negra na política243

Karen Fernandes da Rosa Fróes

Ana Paula Soares Ávila

Fundo Especial de Financiamento de Campanha – uma análise nas eleições de 2018 no Rio Grande do Sul.....261

Liege Lykawka Medeiros

Cristiano Santiago Aguiar

Sistema Político Uruguaio: análise dos Poderes Executivo, Legislativo e da Corte Electoral Uruguaia.....277

Edson Moraes Borowski

As inelegibilidades de Juízes e Promotores de Justiça segundo as regras do Direito Eleitoral.....303

José Luís Blaszk

AUTORES DESTA EDIÇÃO

Rodrigo López Zilio

Mestre em Direito, Promotor de Justiça, Coordenador do Gabinete Eleitoral do MPRS e membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral (2019/2020). Autor de diversos livros de Direito Eleitoral.

Edson de Resende Castro

Promotor de Justiça, Coordenador Eleitoral do MPMG, Conferencista e Autor de livros de Direito Eleitoral, como o “Curso de Direito Eleitoral”, Editora Del Rey, 10ª edição, 2020.

Leonardo Fernandes de Souza

Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (Unipar), Analista do TRE-PR e especialista em Direito Eleitoral e Processo Civil Eleitoral.

Marina Almeida Moraes

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes, advogada e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Caetano Cuervo Lo Pumo

Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral.

Everson Alves dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados. Membro do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral.

Cristian Evandro Sehnem

Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional na UFSM. Graduação em Pedagogia com ênfase em Educação Especial na UNISC. Técnico em Educação da UFSM. Desde abril/2020 no Cartório Eleitoral de Santa Cruz do Sul.

Danilo Ikeda Caetano

Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Procurador Jurídico do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis-MT (IMPRO).

Rafael Rodrigues Soares

Mestrando em Direito pela Universidade de Marília – UNIMAR. Procurador Jurídico Legislativo da Câmara Municipal de Guiratinga-MT. Advogado. Professor da Universidade de Cuiabá (Unic) campus Rondonópolis.

Gustavo Hermes Hennemann

Advogado e assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Joelson José da Silva

Advogado Especialista em Direito Eleitoral. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PI.

Gabriella Franson e Silva

Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Estagiária do setor de Direito Público do escritório GSG Advocacia.

Luiz Gustavo de Andrade

Advogado, sócio do escritório Zornig, Andrade & Advogados Associados. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) e professor da graduação e da pós-graduação do Unicuritiba.

Karen Fernandes da Rosa Fróes

Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Unisinos (2003). Pós-Graduação em Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural (2007). Técnica judiciária do TRE-

RS, membro da Comissão de Avaliação de Candidato Afro-Descendente no Concurso Público 2015 do TRE-RS, membro da Comissão de Participação Institucional Feminina do TRE-RS e membro da Comissão de Combate ao Assédio Moral no TRE-RS.

Ana Paula Soares Ávila

Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC-RS (2002). Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Candido Mendes (2006). Analista judiciária do TRE-RS (2007), Chefe de Cartório da 18ª ZE - Dom Pedrito (2010-2020), Chefe de Cartório da 56ª ZE - Taquari (2020).

Breno Wanderley César Segundo

Bacharel Secretário Executivo da CGE PB. Ex Juiz Membro do TRE PB. Professor Doutor na UNIFACISA.

Liege Lykawka Medeiros

Assistente da Seção de Auditoria Partidária e Eleitoral do TRE-RS. Analista Judiciária do TRE-RS desde 2005. Economista, Especialista em Gestão Empresarial (FGV).

Cristiano Santiago Aguiar

Coordenador de Auditoria Financeira, Partidária e Eleitoral do TRE-RS. Analista Judiciário do TRE-RS desde 2005. Contador, Especialista em Auditoria (Faculdade São Judas Tadeu).

Edson Moraes Borowski

Economista, graduado pela UFRGS. Especialista em Gestão Pública pela UFSM e em Direito Eleitoral pela FESMP. Servidor do quadro efetivo do TRE-RS.

José Luís Blaszak

Advogado eleitoralista em Porto Alegre-RS e Cuiabá-MT. Ex-Juiz Membro do TRE-MT.



EC Nº 107/2020:
BREVES COMENTÁRIOS

Rodrigo López Zilio¹
Edson de Resende Castro²

1 Mestre em Direito, Promotor de Justiça, Coordenador do Gabinete Eleitoral do MPRS e membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral (2019/2020). Autor de diversos livros de Direito Eleitoral.

2 Promotor de Justiça, Coordenador Eleitoral do MPMG, Conferencista e Autor de livros de Direito Eleitoral, como o “Curso de Direito Eleitoral”, Editora Del Rey, 10ª edição, 2020.

A pandemia provocou impactos na arena eleitoral, o que levou o Congresso Nacional, já transcorrido o primeiro semestre do ano da eleição, a aprovar uma emenda constitucional que altera significativamente as regras dessa competição. Longe de verticalizar o debate, nosso objetivo, a partir desses singelos comentários, é contribuir minimamente para um melhor acerto jurídico em torno dessa disputa eleitoral. Nada mais.

A Emenda Constitucional nº 107 – que adia, em razão da pandemia da COVID-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos – entrou em vigor 03 de julho de 2020, data da sua publicação (art. 3º EC nº 107/2020). Destaca-se que a aludida emenda promoveu alterações tópicas, exclusivamente nos pontos abordados, mantendo-se em vigor as demais normas do bloco normativo eleitoral naquilo que compatível com o novo calendário. Trata-se, pois, de emenda constitucional com caráter de temporariedade e aplicação exclusiva para o processo eleitoral de 2020. Por outra perspectiva, assinala-se que todas as regras trazidas pela emenda constitucional em análise devem receber uma interpretação em conformidade com o seu objetivo base. Vale dizer, a exegese do conteúdo dessas regras estabelecidas especificamente para o processo eleitoral de 2020 deve ser limitada a um juízo de compatibilização entre a normalidade da competição eleitoral com mecanismos que assegurem o transcurso da campanha eleitoral e o exercício do voto dos eleitores com um mínimo de segurança para a saúde de todos.

Originariamente prevista para o primeiro e último domingo de outubro (art. 29, II, CFRB), a data da votação passa a ser designada para 15 de novembro (primeiro turno) e 29 de novembro (segundo turno), conforme o art. 1º, *caput*, da EC nº 107/2020. Nesse mesmo dispositivo, porém, ciente da impossibilidade de aferir com a necessária certeza a evolução da pandemia no transcorrer do ano, o reformador constituinte prevê uma hipótese de excepcional

remarcação da data das eleições. De acordo com o §4º do art. 1º da EC nº 107/2020, caso as condições sanitárias de um Estado ou Município não permitam a realização das eleições nas datas designadas, o Congresso Nacional, por decreto legislativo, poderá marcar nova data, observado o limite de 27 de dezembro, agindo por provocação do TSE devidamente instruída com manifestação da autoridade sanitária nacional. Assinala-se que essa hipótese excepcional de remarcação da eleição é restrita a uma prévia provocação do TSE.

Outrossim, como consequência da alteração desse marco fundamental (data da eleição), diversas datas do calendário eleitoral tiveram que ser adaptadas. O objetivo, aqui, é fazer breves considerações sobre as mudanças mais relevantes da EC nº 107/2020 nas eleições municipais desse ano.

O §1º do art. 1º da EC nº 107/2020 prevê sete hipóteses de datas do calendário eleitoral que foram expressamente reagendadas: vedação do apresentador ou comentarista em programa de rádio e televisão; convenções partidárias; registro de candidatos; propaganda eleitoral; plano de mídia; relatório de prestação de contas parcial na internet; prestação de contas finais.

A regra que vedava às emissoras de rádio e televisão transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato a partir de 30 de junho (art. 45, §1º, da LE) foi expressamente modificada pelo inciso I do §1º do art. 1º da EC nº 107/2020 e, agora, a proibição ocorre “*a partir de 11 de agosto*”. Destaca-se que o novo dispositivo passou a vigorar somente a partir do dia 03 de julho de 2020, quando os apresentadores e comentaristas pré-candidatos já deveriam estar afastados de tais funções, por força da regra então aplicável. Daí que, como dito, os apresentadores ou comentaristas de programa de rádio e televisão que pretendam concorrer a mandato eletivo devem ter deixado de exercer essa atividade no dia 29 de junho (observando o §1º do art. 45 da LE, única disciplina naquele momento) e, diante do novo texto constitucional, podem retomá-la em 03 de julho (data

da vigência da EC), para novamente cessar essa atividade no dia 10 de agosto do ano eleitoral, desta vez para cumprir a exigência do art. 1º, §1º, I, da EC nº 107/2020. Desse modo, a conduta aqui apontada – permanência do apresentador ou comentarista no ar – ganha o status de ilícito no período compreendido entre 30 de junho e 02 de julho e, após, a partir de 11 de agosto. Assim, a contrario sensu, a atividade de apresentador ou comentarista com pretensão de concorrer a mandato eletivo pode ser exercida entre os dias 03 de julho e 10 de agosto de 2020, sem embargo do período antecedente a 29 de junho (inclusive). Caso eventualmente o pretense candidato tenha exercido a atividade no período proibido anterior à redação da emenda constitucional (ou seja, a partir de 30 de junho e até 02 de julho), resta configurada a infração ao §1º do art. 45 da LE. Nesse contexto, a sanção é imposta para a respectiva emissora (multa de vinte a cem mil UFIRs), além de possível cancelamento do registro do candidato se escolhido em convenção. No ponto, se a infração imputada à emissora tem um caráter objetivo, ressalva-se que o TSE tem estabelecido um juízo de proporcionalidade para concretizar o cancelamento do registro nessa hipótese (REspe nº 10196 /GO – j. 14.02.2017).

O prazo das convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberação de coligações foi deslocado de 20 de julho a 05 de agosto (art. 8º, *caput*, da LE) para o período compreendido entre 31 de agosto e 16 de setembro (art. 1º, §1º, II, da EC nº 107/2020). Nesse contexto, a propaganda intrapartidária prevista no §1º do art. 36 da Lei nº 9.504/1997 passa a ser temporalmente vinculada ao novo período das convenções. Ainda em decorrência da modificação da data das convenções, o prazo contido no art. 45, *caput*, da LE – que traz vedações às emissoras de rádio e televisão em sua programação normal e em seu noticiário – deixa de iniciar no dia 06 de agosto do ano eleitoral e se desloca para o dia 17 de setembro (que é o dia posterior ao encerramento do prazo para a realização

das convenções). Conquanto se trate de prazo ainda não vencido e que não tem a sua referência na data da eleição, não há espaço para a aplicação do §2º do art. 1º da EC nº 107/2020 porque o comando do art. 45, *caput*, da LE é direta e explicitamente condicionado ao encerramento do prazo das convenções (“*Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário*”).

*Também o prazo de registro de candidaturas restou alterado*³, como natural consequência do deslocamento das demais datas do calendário eleitoral. Assim, o lapso final para os partidos e coligações solicitarem o registro de seus candidatos para a Justiça Eleitoral – que era até 15 de agosto (art. 11, *caput*, da LE) – passou a ser até 26 de setembro do ano da eleição (art. 1º, §1º, III, da EC nº 107/2020). A regra do §4º do art. 11 da Lei nº 9.504/1997, que permite o registro individual dos candidatos cujos registros não foram requeridos pelos partidos ou coligações, permanece com aplicação, tendo em vista o seu caráter de autonomia – já que não faz referência expressa a nenhum outro dispositivo de lei (vinculando-se apenas a data da publicação do edital de registro de candidatos). De outra parte, os prazos de registro das vagas remanescentes (art. 10, §5º, da LE) e dos candidatos substitutos (art. 13, §2º, da LE) devem ser computados considerando a data da nova eleição, por força do art. 2º, §2º, da EC nº 107/2020. Destaca-se, no ponto, que o novo calendário deslocou o plantão da Justiça Eleitoral, a publicação dos atos judiciais do DJe e o início da contagem dos prazos na forma do art. 16 da LC nº 64/1990 para o dia 26 de setembro, data em

3 Nesse tópico, a permanência da data originária do registro de candidatura (15 de agosto), ainda que alterada a data da eleição para 15 de novembro, poderia representar uma equação adequada para que os registros de candidaturas fossem tempestivamente julgados por todas as instâncias da Justiça Eleitoral, sobretudo numa eleição municipal, minorando-se, assim, a possibilidade de anulação de votos (e eleições).

que também passa a vigorar a proibição de enquetes e sondagens relacionadas ao processo eleitoral (art. 33, §5º, da LE).

No dia 27 de setembro é o início da propaganda eleitoral, inclusive na internet (art. 1º, §1º, IV, da EC nº 107/2020), superando, então, a regra anterior que determinava o seu início em 16 de agosto (art. 36, *caput*, e art. 57-A, da LE). Porque é uma data conectada à data da eleição (35 dias antes da antevéspera da eleição; art. 47 da LE), o horário eleitoral gratuito tem seu início igualmente deslocado, na forma do §2º do art. 2º da EC nº 107/2020. De igual sorte, a data prevista para os partidos e emissoras de rádio e televisão apresentarem o plano de mídia – anteriormente prevista a partir de 15 de agosto (art. 52 da LE) – ficou a partir de 26 de setembro (art. 1º, §1º, V, da EC nº 107/2020). Outra data de simples deslocamento no calendário é a de divulgação do relatório de prestação de contas parcial da internet, a qual passa de 15 de setembro para 27 de outubro (art. 1º, §1º, VI, da EC nº 107/2020). Decorrência lógica é a necessidade de o TSE alterar o prazo no qual os partidos e candidatos devem encaminhar, no sistema de prestação de contas, o relatório parcial, que atualmente é previsto entre os dias 9 a 13 de setembro (art. 47, §4º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Uma mudança significativa ocorreu na data do encaminhamento final da prestação de contas de campanha pelos candidatos e partidos que, segundo a lei das eleições, tinha prazo diferenciado para o primeiro e segundo turno (art. 29, III e IV, da LE). Agora, houve a fixação de uma data uniforme para a apresentação da prestação de contas, independentemente de se tratar de eleição em primeiro ou segundo turno. De acordo com o art. 1º, §1º, VII, da EC nº 107/2020, 15 de dezembro é a data limite para o encaminhamento à Justiça Eleitoral “*do conjunto das prestações de contas de campanha dos candidatos e dos partidos políticos, relativamente ao primeiro e, onde houver, ao segundo turno das eleições*”. A regra para a eleição municipal de 2020, portanto, é a fixação do prazo de 30 dias após

a eleição em primeiro turno para que as contas de ambos os turnos sejam apresentadas – o que, na prática, significa uma redução para 16 dias das contas relativas ao segundo turno.

Buscando compatibilizar as regras atinentes ao controle do financiamento de campanha, o §3º do art. 1º da EC nº 107/2020 estabelece que, nas eleições municipais de 2020, “*a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos deverá ser publicada até o dia 12 de fevereiro de 2021*” (inciso I) e que o prazo para a propositura da representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 “*será até o dia 1º de março de 2021*” (inciso II). O abandono da regra, desde sempre prevista, de julgamento das contas dos eleitos antes da diplomação, para subsidiar eventual imputação via representação do art. 30-A, justifica-se na excepcionalidade do adiamento das eleições, pois impossível julgar até 18 de dezembro as contas apresentadas três dias antes. Embora a mudança no prazo da apresentação das contas, com o objetivo de proporcionar um adequado julgamento das contas dos eleitos, existe um sério óbice processual para que esse objetivo seja atendido. Como os prazos processuais ficam suspensos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, impede-se qualquer notificação ou intimação do candidato ou partido – na medida em que o processo de prestação de contas, tendo caráter jurisdicional, não prescinde da atuação de advogado. Nesse contexto, mesmo que apresentadas as contas até o dia 15 de dezembro do ano da eleição, o fato é que objetivamente nenhum pedido de esclarecimento pode ser direcionado ao prestador de contas, por força da suspensão do prazo dos atos processuais durante o período de recesso. No ponto, pois, ainda que a atividade cartorária retome suas atividades em 07 de janeiro, apenas uma análise interna pode ser concretizada até o dia 20 de janeiro. Em suma, mesmo que as contas sejam apresentadas em 15 de dezembro, somente a partir de 21 de janeiro é que o prestador de contas pode ser instado a se manifestar nos autos. Daí que o prazo entre o início dessas diligências junto ao prestador de

contas (21 de janeiro de 2021) até a data de publicação da decisão das contas dos candidatos eleitos (12 de fevereiro de 2021) acaba sendo sensivelmente reduzido. No mesmo passo, assinala-se que o prazo de ajuizamento da representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 – ainda que mais adequado do que a sua previsão originária (15 dias da diplomação) – pode não permitir uma conclusão adequada sobre a regularidade do financiamento de campanha, tendo em consideração apenas os dados obtidos no âmbito do processo de prestação de contas.

Após destacar esses sete eventos do calendário eleitoral que tiveram a sua data diretamente alterada pelo novo texto, o §2º do art. 1º da Emenda Constitucional nº 107/2020 traz uma regra genérica a ser aplicada a todos os prazos previstos – seja na Lei das Eleições, seja no Código Eleitoral – que não transcorreram até a data da sua publicação (03 de julho) e que tenham como referência a data do pleito. Porque a regra de adiamento automático destinava-se àqueles prazos que *“tenham como referência a data do pleito”*, excluem-se da incidência desse dispositivo todo prazo que tenha dia certo de ocorrência no calendário e, de igual sorte, todo prazo que guarde referencial em marco temporal estranho à data da eleição (v.g., data da posse). Por consectário, porque têm prazo de vigência três meses antes da eleição, as condutas vedadas previstas no inciso V e VI do artigo 73, no artigo 75 e no artigo 77 da Lei nº 9.504/1997 passam a valer a partir de 15 de agosto de 2020 (e não mais a partir de 04 de julho). No mesmo passo, v.g., as imunidades de prisão dos eleitores, candidatos e fiscais partidários (art. 236 do CE) passam a ser vinculadas à data da nova eleição. Não obstante, forçoso reconhecer que alguns prazos, mesmo não tendo na eleição a sua referência, terão que também ser alterados já que vinculados a marcos específicos pela própria Lei n. 9.504/1997. É o caso, como já anotado, das restrições à programação normal e noticiários do rádio e da TV – cuja vinculação é com o fim do prazo para as convenções

partidárias – e dos pedidos de registro individuais dos candidatos preteridos – oportunizados nos 2 dias seguintes à publicação do edital de candidaturas.

Objetivando evitar aglomerações nesse momento delicado de pandemia e compatibilizar o exercício de eventos indispensáveis a realização da eleição com a segurança e a saúde dos cidadãos, a emenda constitucional permite aos partidos realizar, virtualmente, independentemente de haver disciplina estatutária, convenções ou reuniões tanto para a escolha de candidatos e formação de coligações como também para a definição dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (art. 1º, §3º, III, da EC nº 107/2020).

A emenda constitucional também alterou prazos previstos na Lei Complementar nº 64/1990, atinentes aos prazos de desincompatibilização (art. 1º, §3º, IV, da EC nº 107/2020). No ponto, a reforma adotou um critério diferenciado a partir do transcurso do prazo fixado para o afastamento na lei das inelegibilidades em cotejo com a data da publicação da emenda constitucional, ou seja, o tratamento acabou recebendo uma proteção em conformidade com a data do efetivo transcurso do prazo da desincompatibilização de acordo com a legislação vigente à época. Assim, os prazos de desincompatibilização que, na data da publicação da emenda (ou seja, 03 de julho), estiverem: i) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020; ii) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura. Em síntese, houve um deslocamento dos prazos de desincompatibilização que venceriam no prazo de 03 meses antes da eleição (de 04 de julho para 15 de agosto), ao passo que os prazos de afastamento previstos na lei das inelegibilidades em quatro e seis meses, por já decorridos na data da publicação da emenda constitucional, não serão modificados. É dizer que o momento final para desincompatibilização deve observar as regras vigentes ao seu tempo.

De outra parte, a data da diplomação dos candidatos eleitos permaneceu inalterada, tendo em vista que a resolução do calendário eleitoral (Res.-TSE nº 23.606/2019) fixava 18 de dezembro de 2020 como o “*último dia para a diplomação dos eleitos*” e a emenda constitucional estabeleceu, em igual medida, que “*a diplomação dos candidatos eleitos ocorrerá em todo o País até o dia 18 de dezembro*” (art. 1º, §3º, V, da EC nº 107/2020).

Talvez uma das regras da emenda constitucional que mais precisem de uma leitura adequada é a que trata sobre a limitação dos atos de propaganda eleitoral. Estabelece o art. 1º, §3º, VI, da EC nº 107/2020 que “*os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional*”. O comando normativo é composto por uma regra (os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral) e uma exceção (salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional). Nada obstante a literalidade do dispositivo possa conduzir a uma interpretação de que os atos de propaganda eleitoral possam ser limitados tanto pela Justiça Eleitoral como também por lei municipal, essa exegese não parece ser a que melhor se harmoniza com o microsistema eleitoral. Nesse contexto, assinala-se que a competência para dispor sobre legislação eleitoral é privativa da União (art. 22, I, CRFB) e, nesse sentido, não é admitido que uma lei municipal – ainda que a pretexto de dispor sobre questões atinentes à pandemia e, por consequência, restringir atos de aglomeração (podendo contingencialmente afetar a realização de comícios e reuniões eleitorais) – possa regulamentar matéria atinente à disputa eleitoral. É dizer, a competência concorrente do município para regulamentar questões sanitárias decorrentes da pandemia não autoriza a restrição de propaganda eleitoral, sobremodo

quando o atual arranjo normativo admite a reeleição aos cargos do Poder Executivo sem necessidade de desincompatibilização. Em verdade, extrai-se da própria parte final do dispositivo em análise que é permitido exclusivamente ao Juiz Eleitoral limitar atos de propaganda eleitoral, em caráter excepcional, desde que o faça fundado em parecer de autoridade sanitária estadual ou nacional. Destaca-se que o dispositivo em questão é expresso ao consignar como exceção, apta a limitar a propaganda eleitoral, uma **decisão** “*fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional*”. Nesse cenário, forçoso concluir que a decisão é ato proferido por autoridade judicial. De outro lado, como compete exclusivamente à Justiça Eleitoral a organização e administração do pleito, o poder de polícia é ato privativo da Justiça Eleitoral. Com efeito, não há como admitir uma exegese que considere o termo “*decisão*” como equivalente a legislação municipal. Em verdade, a referência à legislação municipal, aqui, apenas repisa o texto contido na própria lei das eleições, cujo art. 41, *caput*, estabelece que “[*a*] *propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal [...]*”. Em resumo, a regra do art. 1º, §3º, VI, da EC nº 107/2020 traduz a ideia de que apenas o Juiz Eleitoral, quando devidamente amparado em prova técnica suficiente, pode restringir os atos de propaganda eleitoral. Certamente quis o legislador apenas fixar uma condicionante ao exercício do poder de polícia sobre a propaganda eleitoral: a existência de parecer técnico da autoridade sanitária estadual ou nacional.

Mais duas observações são necessárias sobre esse tema. O primeiro guarda pertinência sobre a extensão dos atos de propaganda eleitoral que podem ser limitados pelo Juiz Eleitoral com base nessa previsão constitucional. Tendo em vista a amplitude (e o *status constitucional*) do princípio da liberdade de expressão e

a necessidade da menor restrição possível dos atos de propaganda eleitoral, prestigiando-se ao máximo a livre circulação de ideias e o amplo debate político, entendemos que esse dispositivo somente permite a restrição de atos de propaganda que guardarem relação direta com a pandemia da COVID-19. Dito de outro modo, a decisão proferida pelo Juiz Eleitoral que pretende restringir atos de propaganda eleitoral deve ter o escopo de preservação da vida e da saúde dos cidadãos. Nesse aspecto, aliás, a limitação dos atos de propaganda eleitoral deve ser direcionada para atos que concreta e necessariamente envolvam a reunião ou aglomeração de pessoas⁴. Desse modo, exemplificativamente, não há qualquer sustentação lógica ou jurídica em, a partir desse dispositivo, vedar atos de propaganda eleitoral que não representem risco (direto ou indireto) à saúde das pessoas. O segundo aspecto a ser apontado é que a decisão judicial que restringe o ato de propaganda eleitoral deve necessariamente estar fundamentada em “*prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional*”. Nada obstante a referência a “*autoridade sanitária*”, o que pode sugerir a viabilidade de um único *expert* assumir essa responsabilidade, essa expressão (“*autoridade sanitária*”) deve ser englobante de um corpo técnico de servidores, ou seja, não se visualiza como adequado que essa responsabilidade – sobretudo numa arena tão afeta às mais diversas suscetibilidades, como é uma eleição municipal – recaia apenas sobre um único profissional da área de saúde. Da mesma sorte, parece razoável afirmar que essa “*autoridade*” deva estar vinculada a uma entidade da administração pública (estadual ou federal, mas nunca municipal), vetando-se o uso de um parecer vinculado exclusivamente a entidades privadas sejam ou não de fins lucrativos. Nesse passo, compreende-se como “*autoridade sanitária*”, para

⁴ Nesse sentido, sequer a evitação de contatos pessoais mais individualizados entre candidatos e eleitores pode servir de justificativa para a restrição de atos de propaganda eleitoral, nada obstante a indispensável cautela exigida nesses atos de aproximação pessoal em momento de pandemia.

fins desse dispositivo, um grupo de servidores vinculado a uma instituição da administração pública com atuação direcionada ao enfrentamento das questões sanitárias atinentes à COVID-19, cujo exemplo mais expressivo são os comitês e subcomitês da COVID-19. Por fim, anota-se que – corretamente – a lei exclui a possibilidade de essa “*autoridade sanitária*” ser oriunda do município, justamente para evitar ingerências locais do ente diretamente envolvido na competição eleitoral.

Em linha de finalização, torna-se necessário fazer uma breve análise também das consequências da emenda constitucional no tema relativo às condutas vedadas. De início, ressalva-se que apenas duas condutas vedadas foram objeto dessa reforma pontual: a publicidade institucional e o excesso da média de gastos com publicidade. Dessa premissa, verifica-se que as demais condutas vedadas permanecem sua vigência inalterada nos exatos termos da lei das eleições.

Sobre a conduta vedada prevista no inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, foram promovidas três mudanças básicas (art. 1º, §3º, VII, da EC nº 107/2020): i) adoção expressa do critério da liquidação de gastos como diretriz para o cálculo da média de gastos com publicidade, alinhando-se ao entendimento do TSE (REspe nº 67994/SP – j. 24.10.2013); ii) modificação do critério temporal da média de gastos, que era o primeiro semestre de cada ano (01º de janeiro a 30 de junho) e passa a ser os dois primeiros quadrimestres do ano (ou seja, de 01º de janeiro até 31 de agosto); iii) permite a extrapolação da média de gastos nos dois quadrimestres de 2020, condicionada a uma prévia autorização da Justiça Eleitoral no caso de “*grave e urgente necessidade pública*”. O deslocamento do critério da média (de semestre para dois quadrimestres) encontra adequação ao novo calendário eleitoral. Lado outro, a prévia autorização da Justiça Eleitoral – que passa a ser fato permissivo da extrapolação de gastos – é vinculada à hipótese decorrente da pandemia da

COVID-19, ou seja, o caso de “grave e urgente necessidade pública” recebe uma interpretação em conformidade com o objetivo da emenda constitucional – que é justamente adequar o calendário das eleições em decorrência da pandemia. Em arremate, anota-se que, aqui, o excesso da média de gastos somente é admitido se houver uma antecedente permissão da Justiça Eleitoral. Vale dizer, o dispositivo não autoriza que, após consumado o excesso da média de gastos nos dois quadrimestres desse ano de 2020, o infrator busque uma espécie de anistia posterior do Poder Judiciário Eleitoral.

A conduta vedada relativa à publicidade institucional, na circunscrição do pleito, prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997 permanece em vigor, apenas com uma alteração do seu marco temporal de vigência que passa a ser 15 de agosto do ano da eleição, conforme prevê o art. 1º, §2º, da EC nº 107/2020. Contudo, houve uma sensível modificação na publicidade institucional destinada ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. De acordo com o art. 1º, §3º, VIII, da EC nº 107/2020, “no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”. O presente comando normativo é uma hipótese objetiva de autorização de publicidade institucional na circunscrição do pleito sem a necessidade de prévia autorização da Justiça Eleitoral, desde que exclusivamente vinculado à pandemia. Por essa previsão legal, permite-se uma publicidade institucional de conteúdo vinculado à pandemia através de um caráter educativo, informativo ou de orientação social. Aqui, visualiza-se uma regra que expressa exceção ao art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997, o qual sempre exige uma prévia autorização

da Justiça Eleitoral para a licitude da publicidade institucional (exceto nos casos de produtos e serviços que tenha concorrência no mercado). Conforme previsto na regra constitucional, a publicidade institucional permitida (sem a necessidade de prévia autorização judicial) é a destinada ao “*enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia*”. Essa publicidade, portanto, tem um conteúdo específico e é direcionado: i) ao enfrentamento da pandemia; ii) para orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia. No que concerne ao tema vinculado à orientação da população, a publicidade institucional pode esclarecer sobre serviços públicos e outros temas atingidos pela pandemia. Observa-se, assim, que – tanto quanto a política de enfrentamento da pandemia – o caráter orientativo direcionado para a população sempre deve guardar pertinência com a questão da COVID-19. Em síntese, o art. 73, VI, *b*, continua vedando a publicidade institucional nos 3 meses anteriores à eleição, mas passa a respeitar três exceções: i) a publicidade sobre qualquer tema que for previamente autorizada pela Justiça Eleitoral; ii) a publicidade que visar a orientação da população sobre a COVID-19, esta independentemente de autorização da Justiça Eleitoral; iii) produtos e serviços que tenha concorrência no mercado.

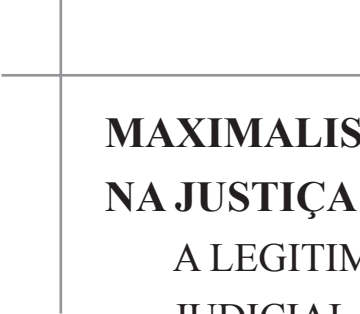
Ainda mais duas ponderações sobre a publicidade institucional. Conquanto estipule a viabilidade de realização dessa publicidade institucional de conteúdo específico “*no segundo semestre de 2020*” (ou seja, a partir de 01º de julho), essa regra, em verdade, somente entrou em vigor na data da publicação da emenda (03 de julho). De qualquer sorte, essa observação perde todo o sentido quando se verifica que a regra em questão somente terá eficácia a partir de 15 de agosto do ano da eleição, porquanto antes dessa data não ocorre essa conduta vedada. Com efeito, como a vedação apenas incide no prazo de 03 meses antes da eleição, a marcação do pleito

para 15 de novembro deslocou o início dessa conduta vedada para o dia 15 de agosto. Desse modo, ainda que a regra tenha vigência a partir de 03 de julho, será aplicada efetivamente apenas a partir de 15 de agosto. Outro ponto de destaque é sobre as consequências do descumprimento dessa regra. O dispositivo refere que a não observância da regra (que permite a publicidade institucional na circunscrição do pleito sem autorização da Justiça Eleitoral, mas limitada à temática relativa à pandemia) pode ser apurada como abuso de poder econômico ou de autoridade na forma do art. 22 da LC nº 64/1990. No entanto, ainda que não expressamente referido no texto, esse descumprimento também configura a conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997. Nesse ponto, pois, basta imaginar que – valendo-se desse permissivo constitucional e no período de vigência da vedação – o agente público faça uma publicidade institucional na circunscrição do pleito que não se restrinja exclusivamente à matéria relativa à pandemia e inclua temática estranha nessa publicidade. Porque a regra que veda a publicidade institucional prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997 permanece em vigor, no momento em que é feita uma publicidade institucional contendo tema estranho à exceção – pandemia da COVID-19 sem autorização da Justiça Eleitoral – ocorre a subsunção da conduta ao aludido normativo.

Por fim, ainda que o §5º do art. 1º da Emenda Constitucional nº 107/2020 sugira uma espécie de autorização restrita para o TSE promover ajustes das regras eleitorais ao texto dessa reforma, parece evidenciado que o poder regulamentar – que é inerente ao modelo de governança da Justiça Eleitoral brasileira – admite que o TSE promova toda a adaptação necessária do calendário eleitoral originariamente previsto ao texto contido na Emenda Constitucional nº 107/2020.

Uma última nota: a não aplicação do art. 16 da Constituição da República ao disposto na Emenda Constitucional nº 107/2020 não pode ser interpretado como um singelo afastamento de

uma “regra de ouro” da competição eleitoral. Exatamente por isso, anota-se que houve, aqui, uma necessária mitigação do princípio da anualidade exclusivamente por força da ocorrência de uma absoluta situação de anormalidade que configurara uma clara causa impeditiva da própria realização do processo eleitoral. Vale dizer, a ressalva para a aplicação do princípio da anualidade foi o recurso necessário e indispensável para a manutenção da regra de que as eleições devem ser *“justas, livres e frequentes”*. Dizendo de outro modo, a aplicação do art. 16 da Constituição da República, no atual contexto de pandemia, se para impedir as alterações, significaria a negativa de realização da própria eleição. Enfim, o princípio da anualidade, como garante da estabilidade e da previsibilidade das regras da disputa, deve, isso sim, nortear a interpretação da EC nº 107/2020.



MAXIMALISMO E MINIMALISMO NA JUSTIÇA ELEITORAL: A LEGITIMIDADE DA DECISÃO JUDICIAL DE CASSAÇÃO

Leonardo Fernandes de Souza¹
Marina Almeida Morais²

¹ Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Unipar – Universidade Paranaense, Analista do TRE-PR (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná) e especialista em Direito Eleitoral e Processo Civil Eleitoral. E-mail: leonardofernandesdesouza@hotmail.com e Instagram: lfsouza1979

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás – UFG, especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes, advogada e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. E-mail: marina@cotrimadv.com.br.

RESUMO: O presente artigo visita o embate que ocorre no Direito Eleitoral sobre o papel da Justiça Eleitoral frente ao desafio de decidir sobre a manutenção de mandatos eletivos, discussão essa que se expressa em duas posições que se contrapõem e que se estendem na jurisprudência e na doutrina. Inicia-se apresentando a causa da celeuma analisando as situações em que a decisão judicial cassa mandatos que foram concedidos por meio do voto pela soberania popular. A primeira das posições é o Maximalismo, trabalhado em capítulo próprio, que confere à Justiça Eleitoral um papel ativo na garantia da soberania popular. A segunda das posições é o Minimalismo, que dedica à Justiça Eleitoral uma ação mínima, apenas em casos extremos, com o intuito de evitar que o Poder Judiciário se sobreponha à escolha popular. Ao fim, após a análise dessas duas posições, realizada por meio de levantamento bibliográfico, trabalha-se uma posição de equilíbrio em que a Justiça Eleitoral tenha ação ativa para impedir que fatores externos impeçam o povo de exercer seu voto com liberdade mas sem que tutele a escolha popular.

PALAVRAS-CHAVE: Legitimidade, Soberania popular, Cassação, Maximalismo, Minimalismo.

ABSTRACT: *This article visits the clash that occurs in Electoral Law about the role of Electoral Justice when facing the challenge of deciding about the maintenance of elective mandates, a discussion expressed in two opposing positions that extend in the jurisprudence and doctrine. It begins by presenting the controversy cause, by analyzing the situations in which the judicial decision reverses mandates that were granted through voting by popular sovereignty. The first of the positions is Maximalism, which gives the Electoral Justice an active role in guaranteeing popular sovereignty. The second of the positions is Minimalism, which dedicates minimal action to Electoral Justice, only in extreme cases, in order to prevent the Judiciary from overlapping the popular choice. In the end, after analyzing these two positions, through*

bibliographic survey, it suggests a position of balance, in which the Electoral Justice has active action to prevent external factors from preventing the people from exercising their vote with freedom but without guiding or overlapping the popular choice.

KEY WORDS: *Legitimacy, Popular Sovereignty, Cassation, Maximalism, Minimalism.*

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz a previsão da soberania popular no parágrafo único do artigo 1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Em cumprimento a esse dispositivo, a soberania popular se concretiza atualmente por meio do voto direto, secreto, universal e periódico, manifestado nas urnas – hoje eletrônicas.

O voto, realizado nos moldes descritos, “[...] deveria ser determinante para conduzir os rumos da nação, e não mera formalidade a ser cumprida, etapa a ser superada pelos políticos profissionais de plantão.” (TAVARES, 2018, p. 29), uma vez que a vontade popular exercida por meio do sufrágio “[...] não é só pressuposto do Estado democrático de direito, é seu fim, sua base, é uma de suas maiores e mais sentidas preocupações” (ESPÍNDOLA, 2016, p. 462). Com efeito, “a eleição é o ápice do sistema democrático, instante em que o desejo dos cidadãos é auscultado com mais profundidade e em que se formam os governos e parlamentos que representarão a vontade dos eleitores por determinado espaço temporal” (CARVALHO, 2016, p. 105).

Todavia, não basta que o voto seja apenas “direto, secreto, universal e periódico”. Tomando emprestada a segunda premissa da Poliarquia de Dahl, é igualmente necessário que as eleições sejam livres, justas e frequentes, e que a coerção seja relativamente incomum (DAHL, 1999), sob pena de cumprir-se formal, mas não materialmente o escopo de promover a soberania popular.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral ocupa um papel de protagonismo na consecução da democracia brasileira, não apenas porque operacionaliza a votação propriamente dita, cuidando da segurança das urnas e de toda a logística do comparecimento eleitoral, mas por garantir o alistamento universal e, quando provocada, aferir as condições de igualdade e lisura em que o pleito foi realizado.

O problema de pesquisa reside, assim, na necessidade de que a Justiça Eleitoral tutele e condene os abusos eventualmente praticados, sem que interfira na vontade manifesta nas urnas.

Para tal, o presente se ocupa de duas correntes que tratam da atuação dessa Especializada, uma que maximiza seu poder de ingerência sobre os resultados obtidos por candidatos que, de qualquer forma, tenham se beneficiado do abuso, e outra que prega a menor interferência possível, respeitando sempre a vontade do eleitor expressa nas urnas.

Dada a concisão do artigo científico, o levantamento bibliográfico tratará de conceituar as duas correntes, pontuando os principais argumentos trazidos por seus defensores, para, ao final, traçar breves considerações acerca dos princípios envolvidos e prestigiados na adoção de cada um desses entendimentos.

2. A DECISÃO JUDICIAL DE CASSAÇÃO DE MANDATO

Seguindo o conceito de soberania popular materializada pelas eleições, sendo que essas também se prestam a eleger Gover-

nos - para quem se transfere o monopólio do uso da força e a decisão sobre a destinação de recursos financeiros comuns -, como já aduzido, não basta a mera ocorrência do pleito, mas sua legitimidade. Com efeito:

[...] não se pode dizer que em todos os países onde haja eleições se esteja perante uma [real] democracia. De facto, podem também realizar-se eleições não livres, não competitivas, com limitações das oportunidades de participação, marcadas por favoritismos despropositados nas campanhas eleitorais [...] (PASQUINO, 2009, p. 142)

Para a consecução do objetivo de garantir eleições livres e competitivas há uma corrente dos que consideram “[...] necessária a atuação firme da Justiça Eleitoral, prevenindo e reprimindo os diversos abusos verificados. Sem tal atuação, não se pode garantir ainda que minimamente a esperada legitimidade” (FARIA, 2012, p. 125).

Embora não se possa esperar uma normalidade laboratorial nas eleições, considerando que nenhum fenômeno social humano acontece em circunstâncias ideais, é indiscutível que “[...] a eleição conquistada com abuso ou ao arrepio das condições plenas de elegibilidade importa em ilegitimidade do mandatário” (FARIA, 2012, p. 125), de modo que “uma eleição cujo vencedor não tenha atendido aos reclames de legitimidade, com práticas abusivas de poder político, econômico, ou uso indevido dos meios de comunicação, de captação ilícita de sufrágio, enseja a invalidação do resultado das urnas [...]” (FUX, FRAZÃO, 2016, p. 120).

Por outro lado, há também que se considerar a multiplicidade de consequências possíveis advindas de uma decisão prolatada pela Justiça Eleitoral, que pode significar a morte ou renascimento político de determinado candidato, interromper a gestão administrativa, retirar o chefe do Poder Executivo, empossar

o segundo colocado ou determinar novas eleições, impedir a diplomação e a posse, enfim, uma série de situações excepcionais (FARIA, 2012).

Daí exsurge a necessidade de zelo e cautela na questão da cassação por meio de processos judiciais, pois “[...] o Magistrado pode, com uma pena solitária, anular a vontade de milhares ou milhões de brasileiros eleitores que depositaram seus votos – e, por consequência, sua esperança e seu sonho de um país melhor – em determinado candidato” (LÓSSIO, 2015, p. 213). Assim, “os ilícitos eleitorais terão a reprimenda devida, mas é necessário calcular bem a dose, sempre, para que o medicamento não acabe por causar mais mal ao paciente do que a própria doença” (LÓSSIO, 2015, p. 214).

Por evidente que ao ilícito praticado deverá haver sempre uma pena correspondente. Todavia, cabe aferir alguma proporcionalidade entre o ato e a reprimenda, conforme recomendam a proporcionalidade e o bom senso.

Um clássico exemplo são as condutas vedadas, que por vezes ostentam contornos de abuso de poder político. É possível punir a utilização indevida da máquina pública em prol de uma candidatura no bojo de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), com a cassação de registro ou diploma, se a conduta, estando tipificada no art. 73 da Lei nº 9.504/97, for apta a influenciar na isonomia entre candidatos, ainda que não ostente reflexo direto no resultado do pleito. Por outro lado, não constatada a capacidade de influenciar na correlação de forças entre os concorrentes ao pleito, a conduta não será impune, já que sua ocorrência objetiva acarreta pena de multa, a ser aplicada em sede de representação (AZEVEDO; MORAIS, 2018).

Advém dessa conclusão outro problema, que reside na conceituação do que venha a ser um fator grave. A inexistência desse conceito na legislação, nem a forma da prova da existência de tal fator, contribuem para um decisionismo judicial (GALLI, 2016).

Com efeito, no caso da AIJE, o inciso XVI do art. 22 da LC N° 64/90, com redação dada pela LC 135/10, prescreve que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. E a gravidade, por si só, é elemento aferível de maneira subjetiva.

Por evidente, a redação legal não torna completamente desnecessária qualquer potencialidade lesiva. Se assim o fosse, conforme exemplo mencionado por Zílio (2010), se bastasse a gravidade do ilícito individualmente considerado, seria possível concluir que a compra de um único voto é suficiente para ensejar a cassação, já que é conduta rotundamente condenável.

No afã de contornar esses óbices, a doutrina menciona algumas atitudes que corrompem a liberdade do voto e assim a legitimidade do resultado das eleições, como por exemplo os “[...] vícios na sua formação, seja de maneira direta – por coação, fraude, corrupção, compra de votos – seja de maneira indireta, por restrições ou favorecimentos a determinados discursos políticos ou por tratamento diferenciado a partidos e candidatos” (SALGADO, 2010, p. 35).

Alvim (2019), filiando-se ao entendimento de Noberto Bobbio (2000) propõe uma distinção entre os meios de abuso, a fim de balizar a concepção da gravidade para fins da pena de cassação. O autor, portanto, define três categorias consistentes, a saber: “(i) na **força** (uso de violência física ou simbólica; (ii) na **posse** ou no **controle** exercido sobre bens materiais; ou (iii) na **posse** ou no **controle** exercido sobre saberes ou informações” (ALVIM, 2019, p. 364). O autor segue explanando que, para que seja possível compreender o impacto do abuso naquele pleito específico é também necessário sondar “(i) **as espécies de impactos ou reações provocadas**; (ii) **o terreno onde esses ou essas aportam**, assim

como (iii) **os valores jurídicos que atingem** e (iv) **o respectivo grau de afetação.**” (ALVIM, 2019, p. 365)

Para sugerir, portanto, um meio de escalonar as figuras de abuso, Alvim (2019) sugere medidas de grau de constrangimento, entre aquelas que são meramente persuasivas, entendidas como aquelas não invasivas, de mera indução, como mídia e religião; seguidas das semicooptativas, relativamente invasivas, com manipulação, como é o caso das *fake News* e da religião; e, por fim, das relações de poder cooptativas, invasivas, que funcionam como motor da conduta alheia, como a coerção e o suborno.

Essa análise minuciosa das possibilidades de abuso, quando do juízo sobre a gravidade do ato praticado se torna de indissociável importância, notadamente quando considerado que a extinção judicial do mandato conquistado como expressão da opinião coletiva fere, em princípio, a própria expressão da soberania popular, devendo ser guardadas tais medidas para situações absolutamente excepcionais.

3. A MAXIMALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

O Tribunal Superior Eleitoral tem cada vez mais combatido toda e qualquer forma de abuso que contamine a vontade popular. “Pelo que se pode extrair de decisões do TSE, há uma nova mentalidade do julgador que reprime de modo sério os casos em que as práticas nocivas à disputa eleitoral são efetivamente comprovadas” (ANDRADE, 2013, p. 26). Neste mesmo sentido, parte da doutrina aprova esse posicionamento maximalista, “em resposta autorizada e provocada pela justa indignação da sociedade em relação aos abusos nas eleições, a Justiça Eleitoral assume um papel maior na frenação e punição de ilícitos eleitorais” (PEREIRA, 2008, p. 243).

Por outro lado, o maximalismo da Justiça Eleitoral gera: “[...] uma demasiada perda de legitimidade dos mandatos eletivos e uma constante subversão da vontade expressa nas urnas pelo exercício do sufrágio em favor de uma preocupante insegurança jurídica” (COSTA, 2016, p. 306).

Nessa fase maximalista se vê o Tribunal Superior Eleitoral inovando na questão eleitoral, “criando direitos e obrigações, assinalando casos de inelegibilidade sem previsão expressa em lei complementar, por exigência constitucional, determinando número de cadeiras de vereadores, criando hipótese de perda de mandato” (SALGADO, 2010, 233).

É denominada como “Era Robespierre” a jurisprudência da fase maximalista em que o Tribunal Superior Eleitoral se encontra com decisões em dissonância às disposições constitucionais e à legislação eleitoral, o termo remete a intolerância e o radicalismo moral da figura histórica de Robespierre (Maximilien François Marie Isidore de Robespierre), famoso personagem da Revolução Francesa (ESPÍNDOLA, 2012, p. 77).

A Maximalização se torna possível no Poder Judiciário Eleitoral e ainda mais perigosa pois o Direito Eleitoral é caracterizado por ter “suas normas, espalhadas por diplomas diversos, elaborados em contextos políticos muito distintos, são repletas de conceitos jurídicos indeterminados, e não é fácil compatibilizar seus comandos” (SALGADO, VALIATI, BERNADERLLI, 2016, p. 338), somado à resistência por uma parte da doutrina da aplicação do Código de Processo Civil 2015, e isso ocorre porque:

[...] não existe um critério fixo do que seja prova suficiente de abuso de poder político, assim como não há um critério estabelecido do que venha a ser uma influência ilícita com potencialidade de influenciar o resultado do pleito ou comprometer a igualdade da disputa, abrindo-se assim, o espaço propício para o decisionismo judicial (GALLI, 2016, p. 79).

Esse entendimento não é uníssono na doutrina, havendo posicionamentos favoráveis aos conceitos indeterminados no direito eleitoral, “a técnica dos conceitos indeterminados e o seu preenchimento no caso concreto atestam uma ruptura com a visão oitocentista totalitária que impedia a comunicação do Direito com as outras instâncias sociais [...]” (DUARTE, 2016, p. 110).

Para exemplificar, referente ao conceito de abuso de poder político (assim como para outras formas de abuso) “[...] não há uma definição precisa do que venha a ser tal conduta e, quando há, a referência é feita a outros conceitos de natureza jurídica indeterminada ou aberta, permitindo que sobre eles seja descarregada a impressão moral dos julgadores” (GALLI, 2016, p. 120).

Nessa maximalização “há um processo inconfesso de infantilização do eleitor e de sua capacidade de escolha. Há um excessivo moralismo eleitoral, pernicioso para a democracia constitucional e seu regime de direitos” (ESPÍNDOLA, 2012, p. 85-86).

Sobre o moralismo eleitoral presente na jurisprudência, a doutrina usa o termo “fichalimpismo”³, que remete a “um processo crescente de marginalização dos políticos e de demonização da política representativa. Há um processo inconfesso de infantilização do eleitor e de sua capacidade de escolha” (ESPÍNDOLA, 2012, p. 85-86).

Um dos efeitos desse fenômeno são as eleições suplementares⁴, que recentemente vem aumentando em números, “a multiplicação de casos se dá em progressão geométrica, demandando um estudo mais acurado sobre as suas causas e, principalmente, sobre suas consequências para a democracia eleitoral-instrumental” (COELHO, 2015, p. 151).

3 A expressão foi cunhada por COSTA, Adriano Soares. Quitação eleitoral e hipermoralização do direito: na era do “fichalimpismo”. <http://adrianosoaresdacos.blogspot.com.br/2012/03/quitacao-eleitoral-e-hipermoralizacao.html>, acesso em 21 jul 2017

4 “Assim, eleições suplementares ocorrem sempre que houver nulidade da eleição anterior, seja pela anulação de mais da metade dos votos, seja pelo afastamento da chapa eleita (por indeferimento de registro, cassação do diploma ou perda do mandato) na eleição regular” (NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Judicialização da competição eleitoral municipal: as eleições suplementares de 2004 a 2018). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019).

Nestes casos no que tange a maximalização, “[...] a Justiça Eleitoral deve manter uma postura de moderação e de prudência, sob pena de aniquilar a vontade popular soberana” (FUX, FRAZÃO, 2016, p. 116).”

É necessário se buscar um equilíbrio e evitar o maximalismo na Justiça Eleitoral, pois “[...] a retirada de determinado candidato investido no mandato, de forma legítima, pelo batismo popular somente deve ocorrer em bases excepcionalíssimas, notadamente em casos gravosos de poder econômico e captação ilícita de sufrágio manifestamente comprovados nos autos” (FUX, FRAZÃO, 2016, p. 115).

Por isso o Judiciário Eleitoral deve atuar de forma a privilegiar a soberania popular, por meio de “[...] leis justas e proporcionais, mediante procedimentos judiciais e hermenêuticos que prestigiem a idéia de um justo processo eleitoral, que preserva a soberania popular em sua inteireza, como vontade dos eleitores, dos candidatos e dos partidos políticos” (ESPÍNDOLA, 2016, p. 455).

A função contramajoritária do Poder Judiciário Eleitoral é o de combater abusos que viciam a soberania popular, deturpando o voto, mas não o de sobrepor a sua escolha pessoal a soberania popular.

4. A MINIMALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A corrente do Minimalismo, que tem como seu precursor Cass Sunstein, ganha força no estudo da jurisdição constitucional e conseqüentemente para o direito eleitoral, com a defesa de que “as Cortes não deveriam decidir questões desnecessárias na resolução de um caso, de forma a respeitar seus próprios precedentes e exercer as denominadas ‘virtudes passivas’, no que se refere ao uso construtivo do silêncio” (BUNCHAFT, p. 155, 2011).

O Minimalismo Judicial determina que os juízes e em especial as cortes constitucionais deveriam resolver os casos, mas não criar “legislações” por meio da decisão judicial, ou seja, seria sadio deixar questões abertas para a deliberação democrática, sadio para a democracia⁵ que decisões fossem tomados pelos atores democraticamente responsáveis (soberania popular diretamente ou indiretamente através dos seus representantes). Nesse sentido por muitas vezes a Suprema Corte Norte-americana “[...] pronunciou-se de forma restrita e deixou que questões fundamentais fossem decididas pelas instâncias deliberativas” (BUNCHAFT, p. 155, 2011).

Com efeito, “uma das principais características do minimalismo constitui o fato de que os juízes devem decidir os casos de forma estreita e não criar regras amplas” (BUNCHAFT, p. 156, 2011), e isso gera ao menos “[...] duas virtudes em decisões superficiais: em primeiro lugar, estimulavam e promovem a deliberação democrática, e, em segundo lugar, evitam erros judiciais com amplos efeitos sistêmicos”. (FUX, FRAZÃO, 2016, p. 134).

Não quer o Minimalismo impedir que o Poder Judiciário seja a garantia dos grupos minoritários frente a ataques aos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, reconhece sim a função contramajoritária do Poder Judiciário e a defesa desses direitos. Mas não se alia a visão do Poder Judiciário como “legislador positivo” ou “legislador negativo”.

Essa corrente ganha na seara eleitoral um sentido de que o “[...] Poder Judiciário só deveria intervir na relação direta entre eleitores e eleitos, em casos de necessidade extrema, nunca para alterar a vontade do eleitor, mas somente para garantir sua livre formação

5 A democracia foi também consagrada pela Constituição Federal de 1988, “e é esta democracia que a maioria da população defende no Brasil. [...] ela ainda é o mais adequado regime para a condução dos rumos da política de um Estado” (PEREIRA, Diego Franco; WASILEWSKI, Tatiana; VALENCIANO, Tiago. Direito eleitoral: teoria e prática: Curitiba: Ponto Vital, 2018).

e manifestação” (SALGADO, VALIATI, BERNADERLLI, 2016, p. 346).

Parte da doutrina defende que “[...] o minimalismo judicial deva ser fomentado como técnica da decisão mais adequada para dar a resposta mais satisfatória às singularidades e às especificidades das controvérsias que se apresentam para a análise” (FUX, FRAZÃO, 2016, p. 134). A doutrina também traz o minimalismo como uma forma de evitar o avanço do Poder Judiciário sobre a soberania popular:

O minimalismo, na acepção de que se cuida, parece estar voltado muito mais a combater e evitar a interferência judicial que possa desconsiderar a vontade das urnas, substituindo-a pela do Poder Judiciário, com potencial afronta à soberania popular, do que inibir que os envolvidos na disputa e o Ministério Público estejam provocar de modo crescente a Justiça Eleitoral (OLIVEIRA, 2016, p. 326-7).

O Minimalismo na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral têm sua primeira previsão no ano de 2004, na primeira passagem do Ministro Gilmar Mendes na referida corte e “[...] vem sendo reiterada em período recente, não só mediante decisões monocráticas, mas também em julgamentos colegiados” (OLIVEIRA, 2016, p. 321). Ele também aparece na jurisprudência em decisões monocráticas do Ministro Gilmar Mendes e do Ministro Luiz Fux, mas não se ocorre de forma expressiva nas decisões de plenário (OLIVEIRA, 2016, p. 324)

Um exemplo disso reside no julgamento dos processos AIJE 194.358, AIME 761 e da RP 846, referentes à chapa presidencial Dilma-Temer. Os julgados deixam evidente as qualidades e os defeitos do Minimalismo na esfera eleitoral, pois

Muitos Ministros colocam a Justiça Eleitoral como a esfera em que se analisa e esclarece os fatos, mas que deveria a mesma sempre se curvar ao voto mesmo em caso evidente de abusos, sendo evitado em todos os casos a cassação que invalidaria a escolha popular. (SOUZA, CASTILHO, 2019, p. 141).

Esse julgamento “[...] abranda sanções a fatos reconhecidos como ilícitos pela maioria dos Ministros (até os que votaram contra a cassação), deixando claro que o objetivo é evitar cassações de diplomas de uma chapa presidencial” (SOUZA, CASTILHO, 2019, p. 141)

Existe uma grave e severa crítica ao Minimalismo aplicado pelo Tribunal Superior Eleitoral, pois “[...] pode conduzir a uma inversão de valores, na medida em que, a pretexto de propugnar uma intervenção mínima e proporcional, tende-se a condicionar e mitigar o próprio reconhecimento dos ilícitos em razão da gravidade das sanções estabelecidas” (OLIVEIRA, 2016, p. 328).

Uma decisão minimalista do Judiciário Eleitoral poderia ensejar em uma verdadeira omissão, e “desse modo, um desempenho contido mesmo diante de ilícitos graves, puníveis com a cassação de registros, diplomas ou mandatos, ante o argumento de que tal poderia representar uma interferência indevida do Poder Judiciário, não parece ser o mais adequado” (OLIVEIRA, 2016, p. 325), não podendo o Minimalismo Judiciário significar omissão frente a ilícitos eleitorais (devidamente demonstrados e comprovados) que subvertem a vontade popular.

5. A LEGITIMIDADE DA DECISÃO JUDICIAL DE CASSAÇÃO

Se o mandatário obtém sua legitimidade, majoritariamente, por ser oriunda do voto, se levanta o questionamento sobre “o que legitima a vontade de um indivíduo ou um pequeno grupo de indivíduos, não eleitos diretamente pela cidadania, a prevalecer sobre a vontade popular?” (COELHO, 2015, p. 27).

No que se refere a legitimidade do Poder Jurisdicional, esta “[...] não advém de uma atividade-meio, como sói acontecer com os Poderes Legislativos e Executivo em virtude do procedimento eleitoral, então a legitimidade decorrerá de uma atividade-fim, ou seja, com o conteúdo do exercício da atividade jurisdicional” (PAULA, 2011, p. 86).

A legitimidade da Justiça Eleitoral para gerar decisões judiciais de cassação vem da lei, “é a própria Constituição da República, portanto, a primeira a credenciar a Justiça Eleitoral como guardiã da soberania popular, da vontade do povo livre de máculas, bem como da própria representatividade e, ao final, portanto, da própria democracia política” (FARIA, 2012, p. 119). Nesse mesmo sentido, “[...] cabe à Justiça Eleitoral, assegurar o respeito à soberania popular e à cidadania, fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme expresso no art. 1º da CF/1988” (COELHO, 2015, p. 27).

Com efeito, é o Direito Eleitoral a matéria responsável “[...] que determina o processo de legitimação do poder político, sendo responsável, assim, pela qualidade (formal) da democracia.” (SALGADO, 2010, p. 27).

Pelo já apresentado pode se concluir que “a lisura na conquista do mandato eletivo é essencial à legitimidade do representante do povo” (FARIA, 2012, p. 24). Assim, quando a vontade popular encontra-se viciada nasce para a Justiça Eleitoral

o interesse/legitimidade para intervir cassando a candidatura que foi eleita com base em meios ilícitos de conquista de voto, nesse sentido, pode se afirmar que “a prática de abusos, de qualquer natureza, ofende a vontade popular e deslegitima a eleição dos que deles se beneficiaram e que tal situação deve ser revertida na arena judicial.” (COELHO, 2015, p. 51).

Uma eleição que tenha vício no seu resultado, por exemplo, por “compra de voto” é ilegítima, “atenta contra a legitimidade do poder a sua conquista por meio da vontade viciada decorrente dos abusos praticados principalmente na disputa pelo voto [...]” (FARIA, 2012, p. 131). Assim, age a Justiça Eleitoral com legitimidade quando “[...] cumpre sua função precípua quando, por exemplo, cassa o diploma de um candidato que se elegeu por meios fraudulentos ou pela prática de abuso de poder [...]” (ANDRADE NETO, 2016, p. 305).

Mas quando fora dos limites da autorização constitucional “o exercício do poder jurisdicional é abusivo, ilegítimo e injustificado”. (ANDRADE NETO, 2016, p. 305).

A Justiça Eleitoral deve “[...] ter como norte a decisão popular, apenas a revogando no momento em que a mesma encontra-se viciada por abuso de poder seja este abuso econômico político, religioso ou outra forma que contrarie a lei”. (PAULA, SOUZA, 2016, p. 155).

Por isso “[...] o Poder Judiciário só deveria intervir na relação direta entre eleitores e eleitos, em casos de necessidade extrema, nunca para alterar a vontade do eleitor, mas somente para garantir sua livre formação e manifestação” (SALGADO, VALIATI, BERNADERLLI, 2016, p. 346).

A intervenção do Judiciário Eleitoral: “[...] tende a estar reservada para casos de ilícitos gravas, demonstrados por prova incontestável, que comprometam a liberdade do eleitoral e/ou a

normalidade e legitimidade dos pleitos, [...]” (OLIVEIRA, 2016, p. 327).

Pois “cassar um registro, um diploma, um mandato, é cassar o conjunto de vontades que convergiram para que pudéssemos falar em vontade popular, em soberania popular, cujo cerne, insistamos, está na vontade dos eleitores [...]” (ESPÍNDOLA, 2016, p. 444).

Assim, não se pode aceitar a caracterização do Judiciário Eleitoral como eleitor, nem como eleitor negativo (que retira sem o devido processo legal o direito do candidato de concorrer ao cargo político) e nem como eleitor positivo (que escolhe “no seu entendimento” quem é o melhor candidato a assumir o cargo) (ESPÍNDOLA, 2016, p. 457).

Por isso a cautela na intervenção da Justiça Eleitoral no andamento e no resultado da eleição é necessária, porque “corre-se o risco ainda, de afastar o cidadão do debate eleitoral, a partir de uma excessiva tutela ou de uma desconsideração total de suas escolhas” (SALGADO, 2010, p. 39).

O equilíbrio dessas duas posições é importante, pois:

“não há espaço para investidura em mandato político-representativo em descompasso comum as regras do jogo, e por isso é essencial reconhecer a imprescindibilidade de um adequado contencioso judicial eleitoral – que adquire status pedra angular da regularidade do sistema político-eleitoral.” (ZÍLIO, 2019, p. 277).

Um procedimento judicial eleitoral conciso e devidamente regrado com critérios precisos legitima os casos de cassação para situações em que realmente são necessárias, o que aumenta e garante a Soberania popular.

6. CONCLUSÃO

A sistemática do Direito Eleitoral e da própria dinâmica constitucional concederam à Justiça Eleitoral difícil tarefa. Ao passo em que lhe foi conferido o dever de zelar pela isonomia entre os concorrentes, a lisura do pleito e a normalidade das eleições, por vezes essas atribuições adentram em um conflito com sua finalidade precípua, que é a de diplomar e empossar os candidatos eleitos mediante vontade popular expressa nas urnas, como materialização da soberania popular.

Vislumbra-se assim um conflito de princípios em que de um lado figura a lisura do pleito, condição indispensável à democracia, que depreende eleições não apenas periódicas, mas também livres e justas, e do outro, o prestígio à soberania da decisão exarada pela maioria.

Diante desse impasse, firmaram-se duas correntes, da maximalização e minimalização da atuação da Justiça Eleitoral, em que a primeira defende uma maior atuação da Especializada, a fim de coibir toda sorte de abusos, ao passo em que a segunda se pauta na intervenção mínima, reservada a casos excepcionais, mantendo sempre que possível a vontade expressa nas urnas.

Por certo, a adoção de uma visão minimalista para a atuação da Justiça Eleitoral não pretende lhe retirar a legitimidade para prolação de decisões de invalidação de mandatos eletivos, sempre que obtidos de maneira a cooptar irreversivelmente a vontade do eleitor, retirando do pleito a pecha de “livre”.

O que se busca, com as reflexões aqui apontadas, é trazer um equilíbrio para as posições maximalistas e minimalistas na atuação da Justiça Eleitoral, protegendo a materialização da soberania popular do abuso do poder econômico, financeiro e religioso, mas em uma atuação que não substitua a escolha popular.

Da análise desses pontos, é possível dizer que a adoção do termo “gravidade das circunstâncias” em substituição à própria potencialidade de afetar o resultado do pleito não garantiu uma maior assertividade nas decisões judiciais de invalidação de mandatos, ao contrário, abriu brecha para maiores subjetivismos.

O que se propõe é uma observância de critérios objetivos previamente fixados, que analisem a potencialidade da conduta, o campo em que se deu e a sua real chance de afetar de maneira perene a vontade do eleitor.

Com efeito, em um cenário em que as instituições democráticas já são rotineiramente questionadas, o frequente afastamento dos mandatários por meio de ações judiciais e o aparente conflito entre os Poderes, notadamente entre Executivo e Judiciário, em nada contribui para o fortalecimento da democracia e para a materialização da soberania popular.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de Poder nas Competições Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Barueri: Manole, 2013.

ANDRADE NETO, João. Controle e judicialização das eleições: a legitimidade de juízes e tribunais eleitorais para decidirem “questões políticas”. In: MORAES, Filomeno. SALGADA, Eneida Desiree. AIETA, Vânia Siciliano. **Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Ithala, 2016.

AZEVEDO, Alexandre Francisco de; MORAIS, Marina Almeida. A representação por condutas vedadas a agentes públicos e sua convivência com a Investigação Judicial Eleitoral por abuso de

poder político. In: **Tratado de Direito Eleitoral**, Tomo 6: Direito Processual Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BUNCHAFT, Maria Eugenia. Constitucionalismo democrático versus minimalismo judicial. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38 p. 154 a 180 jan/jun 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, Volgane Oliveira Carvalho. **Direitos políticos no Brasil**: o eleitor do século XXI, Curitiba: Juruá, 2016.

COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUARTE, Michelle Pimentel. **Processo judicial eleitoral**: jurisdição e fundamentos para um teoria geral do processo judiciário eleitoral. Curitiba: Juruá, 2016.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do poder regulamentar do TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismos eleitoral”). In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina. **Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Direito eleitoral**: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. Florianópolis: Habitus, 2018.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Justiça eleitoral contramajoritária e soberania popular**: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. In: MORAES, Filomena. SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano. **Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016.

FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo**: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito, 2012.

FUX, Luiz. FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GALLI, Joel Eliseu. **Judicialização democrática**: os novos atores da cena político-eleitoral republicana. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

LÓSSIO, Luciana. A aplicação razoável do direito como garantia da vontade popular. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita. **Transparência eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. **Judicialização da competição eleitoral municipal: as eleições suplementares de 2004 a 2018**). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Entre minimalismo e desafios. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano. **Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. 2 ed. Lisboa: Principia, 2009.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. SOUZA, Leonardo Fernandes de. (I)legitimidade de cassação nas ações eleitorais (AIME e RCED).

Revista Jurídica Unigran, v. 18, nº 35, jan/jul. Dourados: Unigran, 2016, p. 143-158.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Teoria política do processo civil: a objetificação da justiça social**, Curitiba: JM Editora, 2011.

PEREIRA, Diego Franco; WASILEWSKI, Tatiana; Valenciano, Tiago. **Direito eleitoral: teoria e prática**: Curitiba: Ponto Vital, 2018

PEREIRA, Erick Wilson. **Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: LTR, 2004.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Eficácia imediata das decisões em direito eleitoral. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PRADO, Eliza Mara Alves do Prado. **Compra de votos: o ativismo judicial do tribunal superior eleitoral no combate à captação ilícita de sufrágio nas eleições brasileiras**. 2. ed. Brasília: Annabel Lee, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. **Administración de lãs elecciones y jurisdicción electoral: um análisis del modelo mexicano y una crítica a La opción brasilera**. México: Universidade Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2016.

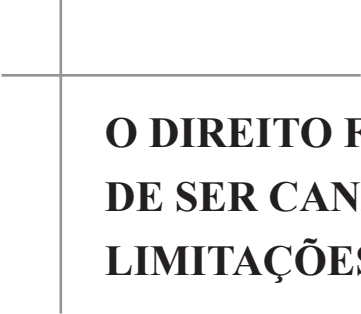
SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADERLLI, Paula. O livre convencimento do juiz eleitoral versus a fundamentação analítica exigida pelo novo código de processos civil. In: TAVARAES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). **O direito eleitoral e o novo código de processos civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA, Leonardo Fernandes; CASTILHO, Rodrigo Bruniere. **O processo civil eleitoral: teoria crítica da adequação ao código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TAVARES, André Ramos. Princípios constitucionais do processo eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). **O direito eleitoral e o novo código de processo civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática)**. Salvador: Juspodivm, 2019.



**O DIREITO FUNDAMENTAL
DE SER CANDIDATO E SUAS
LIMITAÇÕES POR LEI ORDINÁRIA**

Caetano Cuervo Lo Pumo
Everson Alves dos Santos

RESUMO: Como se verá, muitas são as formas de participação política, mas nenhuma delas parece ser tão relevante como o direito de votar e de ser votado. Historicamente, as condições de elegibilidade são disciplinadas diretamente no Texto Constitucional, assim como as causas de inelegibilidade, embora essas também possam ser previstas em lei complementar. Atendidas as condições de elegibilidade e não havendo incidência de inelegibilidade, bastaria que o cidadão atendesse às regras formais do registro de candidatura, previstas em lei ordinária, para se tornar candidato. O objetivo do presente ensaio é fazer uma sintética análise doutrinária da matéria, concluindo com uma avaliação crítica acerca das restrições existentes ao direito fundamental de participar do processo eleitoral, a partir das exigências feitas ao registro de candidatura, conforme previsto na legislação ordinária.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos políticos. Elegibilidade. Inelegibilidade. Registro de Candidatura. Certidão de Quitação Eleitoral.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Direitos Políticos. 3. As Condições de Elegibilidade e as Causas de Inelegibilidade no ordenamento jurídico. 4. Pedido de Registro de Candidatura. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Compreende-se por direitos políticos a prerrogativa fundamental de o cidadão participar da tomada das decisões públicas que afetam os destinos da sociedade. Embora tal direito não esteja limitado ao sufrágio, não se pode negar que a principal forma de participação é mediante a inserção no processo eleitoral, seja por

meio do direito de votar, seja por meio do direito de ser votado. Denomina-se, pois, *ius honorum* a capacidade eleitoral passiva, ou o direito de ser candidato e concorrer a cargo eletivo; e *ius suffragii* a capacidade eleitoral ativa, ou seja, o direito de votar e escolher os detentores de mandato eletivo.

Conforme Veloso e Agra:

A capacidade política ativa começa com o alistamento eleitoral e se caracteriza com o voto. A capacidade política passiva acontece com o cumprimento das condições de elegibilidade, da ausência de causas de inelegibilidade e do cumprimento dos requisitos de registrabilidade, possibilitando ao cidadão ser eleito a um cargo público.¹

Feita essa observação, informa-se que o objetivo específico deste ensaio é o de analisar se as exigências legais para o registro de candidatura, como, por exemplo, a certidão de quitação eleitoral, são compatíveis com a lógica do Estado Democrático de Direito e com as previsões da Constituição Federal em matéria de direitos políticos.

Em um primeiro momento, analisar-se-ão os pressupostos constitutivos do direito fundamental de participação política, bem como a sua evolução ao longo do tempo e a sua posição no ordenamento jurídico pátrio. Pretende-se compreender a real natureza e o fundamento desse direito, o que permitirá examinar criticamente as suas eventuais limitações quando da realização do registro de candidatura.

Em um segundo momento será examinado, sucintamente, a posição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que elas representam as opções estatais para a garantia do direito de ser

¹ VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2016. p. 69/70.

votado, e são aspectos essenciais para a plena realização dos direitos políticos.

Portanto, compreendendo a relevância da garantia dos direitos políticos, tanto do ponto de vista do direito natural como do direito positivo, e as opções constitucionais com relação às limitações existentes ao direito de ser votado (elegibilidades e inelegibilidades), entende-se que seja possível compreender como ocorre a efetivação do pedido de registro de candidatura e a razoabilidade e conformação constitucional de seus requisitos.

Assim, em um terceiro momento, serão abordados os aspectos práticos e formais do pedido de registro de candidatura, previstos no art. 11, § 1º, da Lei 9.504/97, de modo a verificar se suas exigências atendem aos objetivos do Estado Democrático de Direito, bem como aos preceitos constitucionais com relação à matéria.

2. DIREITOS POLÍTICOS

A teoria democrática moderna, construída a partir do iluminismo, pressupõe que as decisões públicas são tomadas pelo povo, como resultado do contrato social. Se as pessoas abrem mão da sua liberdade natural para viver na sociedade civil, somente o fazem pela expectativa de que a vida será melhor e que seus direitos individuais serão preservados. A afirmação pressupõe que as pessoas têm o direito de participar das decisões que as afetam, o que eleva a participação ao debate político a um direito natural.²

2 Segundo John Locke: "A razão básica que leva os homens a se juntarem em sociedade é a preservação da sociedade; e a finalidade para a qual elegem e dão autoridade a um poder legislativo é possibilitar a existência de leis e regras definidas que sejam guardiãs e protetoras da propriedade dos membros da sociedade, limitando assim o poder e controlando o domínio de cada parte e de cada membro; pois é inimaginável supor como vontade da sociedade que o legislativo tenha a possibilidade de destruir justamente aquilo que todos querem garantir entrando em sociedade, e para o que o povo aceita obedecer a legisladores que ele mesmo escolhe". (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Traduzido por Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 148.)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, positiva esse direito ao dispor que “a lei é a expressão da vontade geral” e que “todo o cidadão tem o direito de concorrer pessoalmente ou através de seus representantes para a sua formação”.

Assim, tanto do ponto de vista do direito natural, como na perspectiva do direito positivo, constata-se que a participação política, cuja maior expressão é a participação eleitoral, é fundamento elementar em uma sociedade política organizada. Negar o direito elementar de votar e ser votado a algum cidadão pressupõe sério questionamento às bases fundantes da moderna democracia: o direito individual de participação política, pensado por Locke, Rousseau e outros filósofos iluministas, serviu de fundamento teórico para a derrubada do antigo regime. Por isso, hodiernamente as Carta de Direitos no mundo, em estados que se pretendam democráticos, concebem o sufrágio, ativo ou passivo, como um direito fundamental do ser humano.

Democracia é um conceito histórico e ideológico construído a partir de lutas pelo poder político e econômico. Nesse diapasão, a evolução das regras eleitorais, em especial com relação às restrições no direito de votar e ser votado, sempre estiveram no centro das disputas. Na atualidade, o amadurecimento democrático exige não apenas um processo eleitoral com ampla participação, como também exige que essa não se limite ao processo eleitoral. Não se desconhece que a participação política transcende o sufrágio, contudo, é incontestável que a democracia não existe sem o voto obtido em eleições livres e com ampla representatividade social³.

Seja como for, “os direitos políticos formam a base do regime democrático”⁴, e o direito de participação eleitoral, ativa ou passiva, está no centro do ordenamento jurídico-político. A

3 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7.ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 95.

4 MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 753.

dimensão fundamental desse direito serve, sobretudo, para limitar o legislador ordinário e os intérpretes da lei. A interpretação de qualquer dispositivo legal relativo à participação política pressupõe a compreensão de seu aspecto nuclear no ordenamento democrático.

Por sua importância, os requisitos de participação eleitoral sempre foram disciplinados de forma direta em todas as nossas constituições. Em 1824, nos primórdios da democracia brasileira, por exemplo, o direito de voto para deputado era limitado aos que recebessem renda líquida anual de pelo menos 200 mil reais, e o direito de ser votado exigia um ganho anual de 200 mil reis⁵.

As reivindicações pela extensão do direito de votar, rompendo com as essas barreiras censitárias iniciais, permitiram que as promessas democráticas se sobrepusessem ao antigo regime. A restrição do sufrágio determina o nível de amadurecimento democrático de determinadas sociedades, logo, quanto mais plural for a participação dos cidadãos, mais democrática será a sociedade⁶.

Ampliar o direito de voto significa ampliar a legitimidade dos governos. Claro que não podemos deixar de considerar as observações de Bonavides, para quem “a rigor todo o sufrágio é restrito”,⁷ sendo impossível imaginar uma universalidade que não contemple limitações lógicas, como a idade mínima para votar. O que caracterizará o sufrágio universal, portanto, é o caráter de suas restrições, e o referido autor o caracteriza como “aquele em que a faculdade de participação não fica adstrita às condições de riqueza, instrução, nascimento, raça e sexo”⁸.

Ademais, consoante Silva, igualmente importante é a universalização do direito de ser eleito, de modo que a regra de que nem todo eleitor é elegível, terá “maior ou menor restrição

5 Artigos 94, I e 95, I da Constituição de 1824.

6 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7.ed. Traduzido de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p 31.

7 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 3.ed. São Paulo: Forense, 1976. p. 275.

8 *Ibidem, loc. cit.*

conforme vigore menos ou mais o princípio democrático”⁹. O autor endossa que “a elegibilidade deve tender à Universalidade”, “suas limitações não deverão prejudicar a livre escolha dos eleitores, mas ser ditadas apenas por considerações práticas, isentas de qualquer condicionamento político, econômico, social ou cultural” e que a regra aplicada no Brasil, de que nem todo eleitor é elegível, terá “maior ou menor restrição conforme vigore menos ou mais o princípio democrático”¹⁰.

As modernas declarações de direitos, por exemplo, buscam reduzir os critérios de exclusão, como previsto no artigo 23, do Pacto de San Jose da Costa Rica:

ARTIGO 23 da Convenção Interamericana dos direitos humanos.
Direitos Políticos.

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) **de votar e ser eleitos** em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) **de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas** de seu país.

2. **A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade,**

9 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 366.

10 SILVA, *op. cit.*, p. 366.

residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Excepcionalmente a Constituição Federal previu a possibilidade de perda ou suspensão dos direitos políticos, elencados em seu artigo 15: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Note-se, portanto, que são casos excepcionais, diretamente estabelecidos pelo constituinte.

Percebe-se, pois, que inexistem direitos absolutos, mesmo o direito fundamental de participação política pode sofrer determinadas restrições, mesmo fora das hipóteses do artigo 15, da Constituição Federal. O direito de voto, por exemplo, não obstante sua natureza fundamental, pode ser limitado pela idade, o que não lhe retira o caráter de universalização democrática diante da evidente razoabilidade em impedir o voto de quem não atingiu determinado nível de maturidade. Tais restrições, entretanto, pela natureza do direito, deverão ser mínimas e sempre racionalmente compreendidas no âmbito social.

O direito de ser votado remete ao estudo de três situações distintas: (a) condições de elegibilidade; (b) causas de inelegibilidade e (c) registro de candidatura. Embora não seja o propósito desta análise aprofundar o estudo das elegibilidades e inelegibilidades, cumpre fazer um breve exame de sua posição no ordenamento jurídico, o que permitirá, por fim, avaliar os requisitos existentes para o registro de candidatura.

3. AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO

A regra geral para o registro de candidatura é a de que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e inelegibilidade¹¹. As regras de elegibilidade e inelegibilidade são, portanto, os limitadores do direito fundamental de participação política passiva.

Conforme Tito Costa, “condições de elegibilidade são restrições de natureza constitucional relativas a requisitos exigidos dos candidatos, sem o preenchimento dos quais inviabiliza-se a candidatura, naquele momento”¹². Com fulcro na doutrina citada, são condições que somente a Constituição pode impor e a lei regular.

A elegibilidade representa o atendimento do cidadão a determinadas condições estabelecidas pelo Estado e estão previstas taxativamente na Constituição Federal, sendo que a lei ordinária apenas deveria regulamentar as formas de sua aplicação. Nesse sentido, Veloso e Agra:

A Carta Magna elencou alguns requisitos que precisam ser atendidos para permitir que o cidadão possa exercer um mandato político (art. 14, par. 3º). Esses requisitos são taxativos, não podendo mandamento infraconstitucional acrescer outros, em virtude de sua discriminação encontrar arrimo na Constituição Federal, agasalhado pela força normativa da supralegalidade. Como os direitos políticos são prerrogativas essenciais à cidadania, deixar sua regulamentação ao talante de mandamentos infraconstitucionais serviria para reduzir a amplitude desse

11 Dispõe o artigo 3º do Código Eleitoral: Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.

12 COSTA, Tito. *Recursos em Matéria Eleitoral*. 7ª edição. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000. p. 221.

direito, quando sua finalidade é justamente o contrário, ampliar com a maior intensidade possível a inserção da população nas decisões do sistema democrático¹³.

Rodrigo López Zilio, por sua vez, entende que além dos requisitos expressamente previstos pelo constituinte no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, haveria também um requisito implícito, “que é o fato de o pretense candidato não ser analfabeto”¹⁴, previsto no artigo 14, § 4º, da Constituição. O autor reconhece que apenas a Constituição Federal poderá prever condições de elegibilidade, restando ao legislador ordinário apenas regulamentá-las. Na mesma linha é o entendimento de José Jairo Gomes:

Embora previstas na Carta Fundamental, resta possível ao legislador ordinário melhor definir os contornos desses requisitos legais, sem, contudo, trazer restrições indevidas. Assim, não é cabível ao legislador ordinário criar condição de elegibilidade, além das existentes na Constituição Federal, conquanto possível traçar, de forma mais minudente, os limites concertos daqueles requisitos legais¹⁵.

Com relação a esse ponto, a maior parte da doutrina¹⁶ reconhece que o cidadão, para candidatar-se, deve se brasileiro, alistado eleitor, e não incidir em nenhuma das hipóteses do artigo 15, da Constituição Federal. Ainda, deve ter o domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende concorrer, filiação partidária, e a idade mínima prevista para o cargo almejado.

Todas estas condições elencadas no texto constitucional são absolutamente razoáveis e raras vezes questionadas, salvo

13 VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2016. p. 80.

14 ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2016, p. 149.

15 GOMES, Jose Jairo. *Direito Eleitoral*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2007, p. 150.

16 Cumpre desde já referir que há posições do TSE sem sentido contrário, admitindo a existência de condição de elegibilidade fora das hipóteses elencadas no artigo 14 da Constituição Federal. Tal questão, entretanto, será objeto do debate específico no desenrolar deste artigo.

enfrentamentos recentes à questão da filiação partidária, os quais são objeto de análise por parte do Supremo Tribunal Federal, como será sinteticamente analisado abaixo.

Além de preencher as condições de elegibilidade, é necessário que o pretendente a cargo eletivo não incida em causas de inelegibilidade. Conforme Gomes¹⁷:

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição e em lei complementar.

Percebe-se, portanto, que não basta que o candidato atenda às condições de elegibilidade; também é necessário que não incida em causa impeditiva ao direito de concorrer. Apenas isso, por exemplo, veta que alguém pleiteie um terceiro mandato para o cargo de Chefe do Poder Executivo. O mandatário reeleito pode atender a todas as condições de elegibilidade, mas sob ele incide a proibição constitucional do artigo 14, § 5º¹⁸.

Assim, as causas de inelegibilidade possuem também a função de limitar parcialmente o direito fundamental de participação política, retirando, temporariamente, a capacidade eleitoral passiva, com fundamento em outros preceitos de igual relevância ao Estado Democrático de Direito, como o da alternância do poder, que impede reeleições sucessivas.

17 GOMES, *op. cit.*, p. 193.

18 Art. 14, § 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Tais causas negativas ao direito de ser candidato estão previstas no Texto Constitucional, no artigo 14 e seus parágrafos, bem como em lei complementar, decorrente do mandamento constitucional expresso de seu § 9º¹⁹. Dessa forma, diferentemente das condições de elegibilidade, cujo rol constitucional é taxativo, com relação às causas de inelegibilidade há aquelas de natureza constitucional, bem como outras de natureza infraconstitucional, estabelecidas em lei complementar.

Cumprindo observar, aqui, que, nos primórdios da República, algumas normas infraconstitucionais também estabeleceram hipóteses de inelegibilidade²⁰. Entretanto, o aprimoramento democrático do pós-guerra fez com que o constituinte de 1946 levasse a matéria ao ordenamento constitucional. Nesse sentido, bom lembrar que a Carta de 1946 trouxe, inclusive, previsão expressa de prazos de desincompatibilização, o que demonstra a relevância constitucional da limitação dos direitos políticos²¹.

Com a Constituição Federal de 1946 tivemos a consagração da ideia de limitação constitucional dos direitos políticos, inclusive com relação à ideia de elegibilidades e inelegibilidades. Tal situação, entretanto, alterou-se com os novos rumos políticos traçados pelo país nos pós-64. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seus Comentários à Constituição Federal de 1967, já com as alterações da Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, referiu que:

Até a Emenda Constitucional n.º 14, de 03 de junho de 1965, à Constituição Federal de 1946, somente o próprio texto constitucional estabelecia inelegibilidades. **A matéria, pois, era considerada de tal relevância que apenas o legislador**

19 Art. 14, § 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

20 Neste sentido, por exemplo, os decretos 2.419/1911 e 22.364/1933.

21 Ver artigos 139 e 140 da Constituição Federal de 1946.

constituente podia regular. O artigo 2º da referida Emenda veio, todavia, permitir que lei especial criasse casos de inelegibilidade, além dos enunciados na Constituição, a fim de resguardar objetivos e valores que enumerava. Esta Solução prevaleceu na Constituição vigente (1967). Nesta, porém, a especificação dos casos de inelegibilidade depende de Lei Complementar aprovada, portanto, nos termos do artigo 50 da Constituição²².

Assim, a partir de 1965, pela Emenda Constitucional 14, de 13 de junho, apareceu uma importante novidade no direito eleitoral brasileiro: a previsão constitucional de uma lei especial estabelecendo inelegibilidades com o objetivo próprio de preservar as eleições contra abusos. Esse diploma estabelecia que:

Art. 22º Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação;

I - do regime democrático (art. 141, § 13);

II - da exação e probidade administrativas;

III - da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Posteriormente, na Constituição de 1967, surgiu expresso no texto a ideia de lei complementar para prever outros casos de inelegibilidade, *verbis*:

Art. 148. A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:

22 FERREIRAFILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2ª Edição, v3, 1977, p. 61.

I - do regime democrático;

II - da probidade administrativa;

III - da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.

Tal ideia continuou com a Emenda Constitucional de 1969, a qual inovou com previsão de casos de inelegibilidade visando a preservação da moralidade para o exercício do mandato:

Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e.

IV - a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato.

Compreender o momento político em que surgem determinados institutos jurídicos sempre ajuda a avaliá-los melhor e a entender quais podem ser as suas possibilidades e dimensões. Com base nesse mandamento constitucional, foi votada a Lei Complementar n.º 05/1970, tratando de casos de inelegibilidade. Tal legislação gerou muitas polêmicas, especialmente pela previsão do artigo 1º, inciso I, alínea “n”, que tornava inelegível aquele

que simplesmente respondesse a processo judicial instaurado por denúncia do Ministério Público²³.

Evidente que restrições a direitos políticos dessa natureza demonstram o nível de autoritarismo vivido pelo país, escancarando as fragilidades democráticas daquele tempo. É sempre relevante reiterar o que foi acima exposto, no sentido de que o regime democrático, na modernidade, nasceu e evoluiu junto com a universalização dos direitos de participação política. A limitação deste direito, portanto, demonstra o avanço autoritário.

De qualquer modo, a constituinte de 1988 optou por manter o sistema de previsão de inelegibilidades infraconstitucionais nascido durante o regime militar, posição severamente criticada por José Afonso da Silva:

A experiência do sistema revogado demonstrou, com sobradas razões, o acerto dessa lição de Argemiro Figueiredo, que a constituinte de 1987 / 88, lamentavelmente, não aprendeu, deixando à lei complementar a possibilidade de criação de outros casos com o só limite de indicativos não muitos definidos. O casuísmo da Lei Complementar 5/70 fez incluir, em seus dispositivos, casos de inelegibilidade absurdos. Essa lei foi substituída pelas Leis complementares 64, de 18.5.90, e 81, de 13.4.94, que, embora mais sóbrias, sujeitando-se aos limites que a própria Constituição lhes impõe e aos que decorrem naturalmente do sentido excepcional que devem ter normas restritivas de direito fundamentais, ainda mantém excessivo casuísmo²⁴.

23 Dispunha o artigo 1º, I, "n" da lei complementar 05/1970 que são inelegíveis "os que tenham sido condenados ou respondam a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público recebida pela autoridade judiciária competente, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública e a administração pública, o patrimônio ou pelo direito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados".

24 SILVA, *idem*, p. 389.

Com relação a essa opção constitucional de delegar ao legislador infraconstitucional, ainda que por lei complementar, a possibilidade de criar novas espécies de inelegibilidade, cumpre fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar, não se questiona a constitucionalidade da medida, uma vez que se trata de opção política do próprio constituinte. Entretanto, em nossa opinião, toda restrição ao direito fundamental de participação política deveria ser limitada às previsões constitucionais, pela relevância do debate. Tal posição, entretanto, devolve a discussão à arena política e exige amplos debates parlamentares e uma alteração por meio de emenda constitucional.

Em segundo lugar, é fundamental que as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais, ainda que obedecidas as condições técnicas de sua elaboração (lei complementar), atendam às determinações do próprio artigo 14, § 9º, e não limitem excessivamente o direito de participação política. Aliás, sobre o assunto, sempre válida a lição de Pontes de Miranda, que lembra que a Lei Complementar não emenda a Constituição, apenas complementa, de modo nenhuma pode alterar a Constituição, e há de ter o conteúdo que a própria constituição prevê²⁵.

Aqui, importante registrar que o Supremo Tribunal Federal, em debates sobre a matéria, concluiu, com relação às alterações da Lei Complementar 135/2010, que “o sacrifício exigido à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de cargos públicos”²⁶.

Dizer que uma inelegibilidade não seria punição, mas sim uma norma de conteúdo, com todas as vênias, é mera retórica, pois desconsidera o direito individual de participação política previsto

25 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969*. TOMO III, 1973. Rio de Janeiro: Borsoi, p. 154.

26 ADC 29, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012.

em todas as cartas de direitos e que fundamentam o surgimento do moderno Estado Democrático de Direito.

A lógica da defesa dos direitos humanos é justamente esta: a da tolerância e da garantia universal de sua concretização. Retirar de alguém o direito de candidatar-se, bem como retirar do povo o direito de votar em determinadas pessoas, constitui medida extrema e que será sempre, inevitavelmente, objeto de debate e questionamento, especialmente quando candidatos de grande apelo popular incidirem em inelegibilidades de cunho infraconstitucional.

Com efeito, a opção legislativa feita pelo alargamento das condições de inelegibilidade, já postas a prova e chanceladas pelo Poder Judiciário, são opções políticas legítimas e coerentes com a ordem constitucional, ainda que se possa, com a devida vênia e respeito, discordar de seu conteúdo.

O que não se admite, entretanto, é a existência de normas de direito material que restrinjam, de qualquer forma, o direito de o cidadão apresentar seu nome como candidato, que ingressem no ordenamento jurídico por meio de lei ordinária. Esse é o ponto nevrálgico do presente ensaio: as normas existentes acerca do registro de candidatura.

4. DO REGISTRO DE CANDIDATO

Conforme bem ensina o professor Rodolfo Viana Pereira, “sob a ótica do Direito Constitucional, bastaria ao interessado preencher as condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade para exercer, na plenitude, seu direito fundamental ao sufrágio passivo”²⁷, de modo que a efetivação do direito exigiria apenas um processo formal de registro da candidatura.

27 PEREIRA, Rodolfo Viana. *Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos de desejo*. In SANTANO, Ana Claudia e SALGADO, Eneida Desiree. *Direito Eleitoral debates ibero-americanos*. Editora Ithala. Curitiba, 2014.

Importante registrar que há relevante doutrina tratando do pedido de registro de candidatura a partir da ideia de *condições de registrabilidade*, permitindo uma ampliação de requisitos por lei ordinária. Sobre o assunto, cita-se novamente o professor Rodolfo Viana Pereira:

Na impossibilidade de enquadrar tais tipos de requisitos na taxonomia constitucional, a doutrina e a jurisprudência criaram um novo enquadramento, um novo tronco de exigências oponíveis aos interessados em disputar o processo eleitoral: as chamadas *condições de registrabilidade*.

Tão simples quanto isso: tudo o que não é *condição de elegibilidade* (ou seu detalhamento infraconstitucional), nem *causa de inelegibilidade* (constitucional ou infraconstitucional) e ainda assim for obrigatório para a validade do registro de candidatura, passa a ser enquadrado no universo tortuoso das *condições de registrabilidade*²⁸.

Entretanto, registra-se que mesmo os autores que admitem a ampliação das condições de elegibilidade para além da Constituição Federal, como Adriano Soares da Costa, não deixam de reconhecer que a lei deverá “ser inspirada no sistema eleitoral constitucional e com o escopo de facilitar o pleno exercício da obtenção do direito de ser votado”²⁹.

A organização do processo eleitoral, modernamente, exige o atendimento a requisitos formais de registro prévio de candidatura. Ainda que em outros tempos tenhamos tido eleições sem registro prévio, isso parece ser impossível nos dias de hoje, pois tornaria inviável o próprio controle dos pleitos.

28 PEREIRA, *ibidem*.

29 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Lumen Lures: Rio de Janeiro, 2009. p. 33/34.

Assim, é necessário o respeito a determinados prazos e a apresentação de determinados documentos para efetuar o pedido de registro, conforme artigo 11, § 1º, da lei 9.504/97:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Considerando o raciocínio desenvolvido ao longo do presente estudo, entende-se que as exigências do registro de candidatura visam a avaliar apenas se o candidato atende aos requisitos constitucionais de elegibilidade e se não incidem causas de inelegibilidade. Exigências que transbordem esse propósito estão eivadas de inconstitucionalidade e são indesejadas para o regime democrático.

O candidato que não possui nenhuma causa de inelegibilidade e preenche todas as condições de elegibilidade previstas, entregando devidamente a documentação exigida para efetuar o registro, deveria tê-lo, em qualquer circunstância, deferido. Portanto, feitas as observações acima, pertinente examinar a constitucionalidade dos documentos elencados no já referido artigo 11, da Lei 9.504/97, individualmente:

i) alguns documentos como a **foto de urna** e a **declaração por escrito**, não passam de meras formalidades necessárias à organização do processo eleitoral.

ii) a **declaração de bens, assinada pelo candidato** é requisito que visa a atender a uma exigência existente para quem pretende assumir qualquer cargo público³⁰.

iii) as **propostas defendidas pelo candidato** servem apenas para permitir um melhor debate político eleitoral. Eventualmente, esses documentos podem receber alguma relevância acadêmica ou prática, mas, no presente momento, não parece ser o caso, sendo dispiscientes maiores esclarecimentos.

iv) a **ata de convenção partidária e a prova de filiação** são exigências que regulam condição de elegibilidade previstas no texto Constitucional e que servem como prova de que o candidato está filiado e foi escolhido por determinado partido.

³⁰ Lei 8.429/92. Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

Algumas considerações podem ser feitas com relação ao sujeito que atende as condições de elegibilidade, não possui causas de inelegibilidade, quer ser candidato, mas, no entanto, é impedido pela ausência de vontade de seu partido político.

Tal questão é realmente delicada, mormente se algum candidato de grande apelo popular for impedido de candidatar-se por ato de vontade da maioria do diretório de seu partido, não obstante tivesse potencial real de ser eleito. Caso dessa natureza merece ser pensado seriamente, uma vez que pode gerar sérios impactos no princípio da soberania popular.

Entretanto, uma vez tendo o constituinte optado pela exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, e não sendo permitido que os partidos apresentem número indefinido de candidatos, as convenções partidárias parecem atender aos preceitos constitucionais e se tratam apenas de uma primeira etapa do processo eleitoral.

Assim, o candidato deve sair-se vitorioso no pleito interno de seu partido e, posteriormente, concorrer com os escolhidos pelos demais partidos, de modo que a falta de escolha de um candidato por parte de sua agremiação partidária não se constitui em violação às normas constitucionais de elegibilidade, pois ao candidato foi oferecida a oportunidade de disputar internamente a vaga.

Também não se pode olvidar, nesse ponto, a existência de alguns debates recentes a respeito da possibilidade de candidaturas avulsas. Se reconhecida a constitucionalidade da tese, obviamente não se poderá exigir prova de filiação e ata de convenção partidária quando do registro de candidatura.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do ARE 1054490, reconheceu a repercussão geral acerca da possibilidade constitucional de um candidato sem filiação partidária disputar eleições, sob o fundamento de que poderia contrariar o Pacto de San José da Costa Rica, que não prevê tal exigência.

Ocorre que o Pacto de San Jose da Costa Rica, em seu artigo 23, acima citado, apenas faz referência à impossibilidade de limitações serem realizadas por meio de lei, nada tratando acerca de condições de elegibilidade criadas diretamente pelo constituinte. Além disso, é evidente que a regra de prévia inscrição partidária sequer pode ser considerada como limitadora do direito individual de participação política, visto que a realidade brasileira oferece uma ampla gama de possibilidades a qualquer eleitor interessado em ingressar em algum partido.

Compreende-se, por qualquer lógica que se avalie os requisitos de registro vinculados à filiação partidária, que há a necessidade de reconhecer sua conformidade com as previsões constitucionais, de modo que a norma de registro, nesse aspecto, atende às exigências do ordenamento pátrio.

v) a **Cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo Cartório Eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio**, também pretende atender a uma condição constitucional de elegibilidade, referente ao domicílio eleitoral, na forma e nos prazos regulados pela lei ordinária, como facultado diretamente pela Constituição Federal. Tal prazo, que já foi de um ano, atualmente é de seis meses. De qualquer forma, em ambos os casos, não merece maiores questionamentos, diante da evidente razoabilidade das previsões, que se constituem em opções legítimas do legislador ordinário.

vi) as **certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual** são provas de ausência de causa de inelegibilidade. Com estas certidões, atende-se ao disposto no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

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

1. contra a economia popular, a fê pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

Como dito acima, pode-se discordar das opções do legislador infraconstitucional, mas isso exigiria uma alteração legislativa do atual texto da Lei Complementar 64/1990. Portanto, considerando as previsões atuais, a documentação exigida tem completa consonância com o texto Constitucional.

Ainda, com relação as certidões, cabe a lembrança de que a mesma Lei, em seu artigo 26-C³¹, prevê a possibilidade de suspensão da inelegibilidade em caráter cautelar, pelo órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas previstas na alínea “e”. Assim, em caso de incidência das previsões da alínea “e”, caberá ao candidato demonstrar eventual suspensão da inelegibilidade, juntando documentos comprobatórios quando da apresentação de eventual certidão positiva.

vii) por fim, a **certidão de quitação eleitoral** representa, sem dúvida alguma, o ponto mais polêmico com relação às previsões da Lei 9.504/97 em relação ao registro de candidatura. Para tratar do tema, bom lembrar que a Lei Eleitoral n.º 9.100/95, antecessora da atual legislação, não previa essa certidão como documento necessário ao pedido registro de candidatura, conforme estabelecido em seu artigo 12, verbis:

Art. 12. Os partidos políticos e as coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho de 1996.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia, autenticada pela Justiça Eleitoral, da ata a que se refere o art. 9º;

31 Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

II - autorização do candidato, em documento com a assinatura reconhecida por Tabelião;

III - prova de filiação partidária;

IV - cópia do título eleitoral ou certidão fornecida pelo Cartório Eleitoral de que o candidato é eleitor no Município desde 15 de dezembro de 1995, ou que requereu sua inscrição ou transferência de domicílio até aquela data;

V - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VI - declaração de bens, assinada pelo candidato, com os respectivos valores atualizados.

Note-se, portanto, que a ideia de “certidão de quitação eleitoral” surge no ordenamento jurídico apenas com a Lei 9.504/97 que, contudo, não delimitava o seu conteúdo. Ou seja, diante da omissão legislativa, os requisitos para a obtenção da “certidão de quitação eleitoral” acabaram sendo criados pelo próprio TSE, no ano de 2004, por meio de resolução, sendo aplicados pela primeira vez nas eleições de 2006³². Assim, em sessão administrativa, o TSE estabeleceu o seguinte conteúdo para o conceito de quitação eleitoral:

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e

32 Nas eleições de 2004 não foi exigida a quitação eleitoral dos candidatos, segundo os pressupostos estabelecidos na Res.-TSE nº 21.823/2004, porque não havia condições de caráter operacional, na iminência do início do período eleitoral daquele ano, a permitir a aferição de todas as situações previstas pelo Tribunal. (Recurso Ordinário nº 1108, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/09/2006)

não remetidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos³³.

A partir de 2006, os juízes e os tribunais eleitorais passaram a negar certidão a candidatos que tivessem pendências com a Justiça Eleitoral, criando verdadeiras restrições ao direito fundamental de participação política passiva, não previstas na Constituição ou na Lei Complementar 64/90.

Desde então, muita polêmica tem surgido acerca da compreensão de seu conteúdo. Discutiu-se, por exemplo, o momento do pagamento e parcelamento de multas eleitorais³⁴, a ausência de voto em referendo³⁵, bem como a existência de contas desaprovadas ou não prestadas pelo candidato, sendo este último ponto um dos que mais gerou discussão em virtude da posição do TSE que ameaçava negar a certidão para candidatos que tivessem as contas de campanha desaprovadas no pleito de 2010:

A restrição à obtenção de quitação eleitoral em decorrência de prestação de contas após o prazo definido nas instruções pertinentes à arrecadação e à aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e à prestação de contas nas eleições municipais de 2008, bem como na hipótese de desaprovação das contas, somente alcançará situações verificadas a partir do referido pleito, não atingindo eleições anteriores. Alteração das instruções pertinentes para, ultrapassado o período do mandato ao qual concorreu o candidato inadimplente, subsistindo a

33 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo 19.205. Resolução n. 21.823 julgado em 15 de junho de 2004. Ministro Francisco Peçanha Martins (relator). Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2009.

34 O parcelamento de multa em momento posterior ao pedido de registro de candidatura não afasta a irregularidade quanto à falta de quitação eleitoral do candidato que é aferida no momento do referido pedido. (Recurso Ordinário nº 1108, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Henriques Ribeiro Oliveira, Publicação: Publicado em Sessão, Data 27/09/2006).

35 Recurso. Decisão que indeferiu registro de candidatura. Necessidade de a recorrente ter votado ou justificado sua ausência no referendo de 2005. Falta de quitação com a Justiça Eleitoral. Circunstância que impede o deferimento do pedido. Provimento negado. (Registro de Candidatura n. 60, Relator(a) Dr. Jorge Alberto Zugno. JORGE ALBERTO ZUGNO. Publicado em Sessão, Data 31/07/2008)

omissão, estender os efeitos da restrição à quitação eleitoral até a efetiva apresentação das contas³⁶.

Como resposta, em 2009, o Congresso Nacional legislou sobre o tema e definiu, por lei ordinária, o conceito de certidão de quitação eleitoral, incluindo o parágrafo 7º no artigo 11 da lei 9504/97³⁷:

A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

Na ocasião, a toda evidência, pretendia o legislador enfrentar a posição do TSE que negava a certidão de quitação eleitoral a quem tivesse as contas de campanha desaprovadas.

De toda sorte, para o propósito do presente artigo, é importante registrar que dispôr da matéria através de resolução, como fez o egrégio Tribunal Superior Eleitoral em 2004, ou por meio de lei ordinária, como feito em 1997 e 2009, pelo Poder Legislativo, significa criar hipóteses de restrição à capacidade eleitoral passiva sem qualquer amparo na Constituição Federal.

Ainda que o TSE venha consolidando o entendimento de que a certidão de quitação eleitoral se constituiria uma condição infraconstitucional de elegibilidade³⁸, o que se tem, utilizando conceito

36 PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 19899, Resolução normativa de , Relator(a) Min. Ari Pargendler, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 20, Tomo 3, Data 30/09/2008, Página 191

37 A lei Também inclui o § 8º no mesmo artigo, explicando a questão da multa eleitoral: Para fins de expedição da certidão de que trata o § 7º, considerar-se-ão quites aqueles que: I - condenados ao pagamento de multa, tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou o parcelamento da dívida regularmente cumprido; II - pagarem a multa que lhes couber individualmente, excluindo-se qualquer modalidade de responsabilidade solidária, mesmo quando imposta concomitantemente com outros candidatos e em razão do mesmo fato.

38 A aferição da plenitude do exercício dos direitos políticos, notadamente, como condição de

de Jose Jairo Gomes, “são fatores negativos cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo”³⁹, ou seja, uma típica circunstância de inelegibilidade.

Compete reiterar que as condições de elegibilidade estão taxativamente previstas no Texto Constitucional, enquanto as causas de inelegibilidade somente podem ser previstas por meio de Lei Complementar, de modo que, sob qualquer enfoque, inaceitável a restrição ao direito de candidatura por meio de Lei Ordinária.

A crítica ora feita às restrições em matéria de registro de candidatura não são novidades, embora sejam ainda raras na academia, local onde o debate deve ser cada vez mais fomentado. Importante, nesse sentido, a posição de Rodrigo Cyrineu com relação à questão da não apresentação de contas eleitorais:

A não apresentação impede a diplomação (Lei 9.504/1997, artigo 29, parágrafo 2º), tornando inócuo o registro e, ainda, impede, segundo a disciplina legal, a quitação eleitoral do candidato (Lei 9.504/1997, artigo 11, parágrafo 7º), sem a qual não poderá pleitear nova candidatura, de modo que se está, indubitavelmente, a se tratar de uma inelegibilidade.

Todavia, como se sabe, apenas a Constituição Federal ou lei complementar específica poderão dispor sobre causas de inelegibilidade (CF, artigo 14, parágrafo 9º), de modo que a exigência de apresentação das contas como requisito para a quitação eleitoral prevista na Lei 9.504/1997, de status meramente ordinário, é chapadamente inconstitucional, daí o porquê de se falar de um caso de inelegibilidade mal resolvido⁴⁰.

elegibilidade, demanda do cidadão o cumprimento integral das obrigações políticos-eleitorais preconizadas nos diplomas normativos, consolidando-se na certidão de quitação eleitoral. (Recurso Especial Eleitoral nº 12113, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 02/06/2017)
39 GOMES, *ibidem*, p. 193.

40 CYRINEU, Rodrigo. *Prestação de Contas de Campanha: um caso de inelegibilidade mal resolvido*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-22/rodrigo-cyrineu-inelegibilidade-mal-resolvido>. Acesso em 20 de janeiro de 2017

O mesmo raciocínio feito pelo autor à ausência de prestação de contas deve ser estendido, por razões elementares, àqueles que possuem outros débitos com a Justiça Eleitoral com relação ao voto, a convocações ou a multas. Em todas essas circunstâncias, se está diante de verdadeira causa de inelegibilidade, retirando o direito de ser candidato por meio de Lei Ordinária. Ao também criticar restrições ordinárias à capacidade eleitoral passiva, referiu Rodolfo Viana Pereira que tal ideia:

(...) significa inaugurar a hipótese de a minoria parlamentar, sem anteparo constitucional, criar empecilhos, via lei ordinária, ao exercício dos direitos políticos. A reserva constitucional em matéria de elegibilidade e de inelegibilidade (neste caso também com a autorização de regulação via lei complementar) faz parte da arquitetura protetiva da democracia, aí incluída a cláusula da anualidade prevista no artigo 16 da Carta Maior e a taxatividade das hipóteses de cassação de direitos políticos, insculpidos no artigo 15 do mesmo diploma⁴¹.

O tema da conformidade da certidão de quitação eleitoral com a Constituição Federal torna-se especialmente relevante diante das discussões que têm acontecido nas Cortes Superiores. Nesse diapasão, em 2015 o TSE julgou o Processo Administrativo nº 313-98.2013.6.00.0000, originário do Mato Grosso do Sul, mas com interesse de diversos outros TRE's, oportunidade em que se discutiu o cadastro eleitoral gerenciado pela Corregedoria-Geral Eleitoral. Em seu voto, o eminente Min. Relator, João Otávio de Noronha, explicou como se dava a inscrição de eventuais registros de inelegibilidade do Sistema Elo da Justiça Eleitoral:

O Sistema Elo, ferramenta desenvolvida para o gerenciamento das informações do cadastro eleitoral, está atualmente programado

41 PEREIRA, *ibidem*.

a considerar não quite toda inscrição que tenha registro de inelegibilidade, haja vista terem-se como compreendidos na expressão “plenitude do gozo dos direitos políticos”, em seu sentido mais amplo, os direitos políticos ativos (*jus suffragii*) e os passivos (*jus honorum*).

[...]

Atualmente, os eleitores que tenham registro de inelegibilidade em situação “ativo” em seus históricos ficam impossibilitados de obter certidão de quitação eleitoral e de requerer as operações de revisão, transferência e segunda via, o que, em determinadas hipóteses, pode lhes obstar o exercício da garantia constitucional do voto e a fruição de direitos na órbita civil⁴².

Denota-se, pois, que para além da própria inelegibilidade, o cidadão ao ser inscrito no referido cadastro também perderia a sua quitação eleitoral. No entanto, adotando posição que parece a mais adequada, o TSE corrigiu essa “falha” no sistema, que, sob a sua ótica, constituiria extrapolação aos efeitos da condenação criminal⁴³:

[...] o impedimento à quitação eleitoral daqueles que ostentem somente registro de inelegibilidade no histórico de suas inscrições no cadastro eleitoral consubstancia indevida extrapolação dos efeitos da condenação criminal, ultrapassada a extinção da pena.

A inelegibilidade, tida como causa de restrição à capacidade eleitoral passiva, não pode impor, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, limitações à quitação eleitoral de forma automática, devendo as ocorrências porventura consignadas no cadastro eleitoral a esse título servir como

42 Processo Administrativo nº 31398, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 29/09/2015

43 Para os autores deste texto, constitui também e precipuamente, violação ao próprio texto constitucional.

elemento embaixador do exame, pela autoridade judiciária competente, de eventual pedido de registro de candidatura a cargo eletivo.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal deverá julgar em breve a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.899/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, em que se pede que a Corte dê interpretação conforme a Constituição Federal ao § 7º, do artigo 11, da Lei das Eleições, para que a expressão “apresentação de contas”, que integra o conceito de quitação eleitoral, seja entendida em seu sentido substancial, e não apenas literal. Conforme o entendimento do Ministério Público Eleitoral, o cidadão que tiver suas contas de campanha desaprovadas não poderia obter a certidão de quitação eleitoral.

Com a devida vênia, parece totalmente equivocada tal posição, na medida em que, mais uma vez, tenta-se por via transversa impedir o pleno exercício do direito constitucional de ser votado, criando-se regras que não encontram amparo na Carta Maior. Espere-se que o STF não alargue o conceito da referida expressão.

Em que pese isso, hoje, quem não exerce o seu regular direito de voto, não atende às convocações da Justiça Eleitoral, recebe multas de cunho eleitoral, ou não apresenta contas de campanha, não recebe sua certidão de quitação eleitoral e fica alijado do direito de pleitear o registro de sua candidatura. Ou seja, chamando de elegibilidade ou inelegibilidade, o que se tem são limitações ao direito fundamental de natureza política por meio de Lei Ordinária, sem qualquer respaldo no ordenamento jurídico constitucional pátrio.

5. CONCLUSÃO

Não obstante a evolução na universalização do sufrágio, passivo e ativo, temos percorrido um caminho inverso no Brasil dos últimos 50 anos com relação ao *ius honorum* especificamente. Albergado no fundamento constitucional da moralidade, tem-se visto uma tendência constante de ampliação das restrições de parcela dos direitos políticos, ou, em outras palavras, do direito de ser votado e de exercer cargos eletivos.

Entretanto, é necessário repensar se o registro de candidatura é realmente o melhor momento para a tutela do eleitor, pois inegável que tal pretensão é típica de períodos autoritários, ou de grande questionamento democrático.

A possibilidade de excluir do processo eleitoral candidatos de grande apelo popular sempre será objeto de questionamentos e, por via transversa, poderá ter implicações na legitimidade dos governos.

Assim, é de se questionar também a própria opção constitucional do artigo 14, § 9º, bem como o conteúdo da Lei Complementar 64/90, com suas alterações posteriores. Contudo, essa é matéria que deve ser discutida na seara política dos parlamentos e, portanto, foge ao escopo do presente artigo.

O que não se pode admitir, de forma alguma, é a previsão de restrições ao direito fundamental de participação política por meio de legislação ordinária, motivo pelo qual se conclui pela inconstitucionalidade do conceito de certidão de quitação eleitoral previsto no artigo 11, § 7º, da Lei 9.504/97.

A certidão pode continuar existindo no ordenamento jurídico, conforme previsto no art. 11, § 1º, inciso VI, da Lei das Eleições, mas em leitura conforme a Constituição, seu conteúdo deve ser limitado à plenitude do gozo dos direitos políticos.

Por fim, entende-se que qualquer exigência ao registro de candidatura deve ser limitada à comprovação do atendimento das condições de elegibilidade, conforme previsão constitucional, bem como à análise da existência de eventual causa de inelegibilidade, considerando a Constituição Federal e a Lei Complementar 64/90.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7ª edição. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 3ª edição. São Paulo: Forense, 1976.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral**. 7ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2000.

CYRINEU, Rodrigo. **Prestação de Contas de Campanha**: um caso de inelegibilidade mal resolvido. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-22/rodrigo-cyrineu-inelegibilidade-mal-resolvido>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. 2ed, 1977, v3, p. 61.

GOMES, Jose Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª, edição. Atlas: São Paulo, 2017.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. V. I. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Traduzido por Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. p. 407. Tomo II.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2004.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha de. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto.

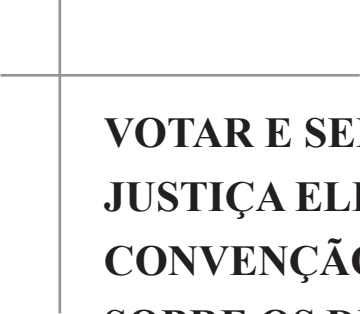
PEREIRA, Rodolfo Viana. **Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade**: esses obscuros objetos de desejo. In SANTANO, Ana Claudia e SALGADO, Eneida Desiree. *Direito Eleitoral debates ibero-americanos*. Editora Ithala. Curitiba, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 5ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2016.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia**. 4ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2016.



**VOTAR E SER VOTADO: A
JUSTIÇA ELEITORAL A PARTIR DA
CONVENÇÃO INTERNACIONAL
SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS
COM DEFICIÊNCIA**

***VOTE AND BE VOTED:
ELECTORAL JUSTICE FROM THE
INTERNATIONAL CONVENTION ON
THE RIGHTS OF PERSONS WITH
DISABILITIES***

Cristian Evandro Sehnem

RESUMO: Este artigo analisa os princípios e processos inclusivos da justiça eleitoral para o direito de pessoas com deficiência votarem e serem votadas, sob o enfoque da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas. De método qualitativo e procedimento bibliográfico, percorre a caminhada histórica das pessoas com deficiência, dos movimentos de exclusão à inclusão, e apresenta as principais políticas públicas inclusivas: acessibilidade, tecnologia assistiva, ação afirmativa e desenho universal. Na análise dos princípios e processos inclusivos da Justiça Eleitoral, esmiúça o seu programa de acessibilidade, estabelecido pela Resolução TSE nº 23.381/2012, com base nos direitos políticos e oportunidades para exercê-los com igualdade e em sete dimensões da acessibilidade: programática, metodológica, atitudinal, tecnológica, urbanística, arquitetônica e nas comunicações e informações. Verifica assim que este programa institucional alcança todas as dimensões da acessibilidade e busca a inclusão política de eleitores e eleitoras com deficiência; contudo, traz recortes de leis e decretos anteriores à Convenção da ONU, com alguns conceitos e princípios obsoletos, e não considera a pessoa com deficiência elegível.

PALAVRAS-CHAVE: pessoas com deficiência; inclusão política; acessibilidade; justiça eleitoral.

ABSTRACT: *This article examines the inclusive principles and processes of electoral justice for the right of persons with disabilities to vote and be voted, under the focus of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. With a qualitative method and bibliographic procedure, it covers the historical journey of people with disabilities, from exclusion to inclusion, and presents the main inclusive public policies: accessibility, assistive technology, affirmative action and universal design. In the analysis of the inclusive principles and processes of Electoral Justice, it breaks down its accessibility program, established by TSE Resolution nº*

23.381/2012, based on political rights and opportunities to exercise them with equality and in seven dimensions of accessibility: programmatic, methodological, attitudinal, technological, urban, architectural and in communications and information. It thus verifies that this institutional program reaches all dimensions of accessibility and seeks the political inclusion of disabled voters; however, it brings clippings of laws and decrees prior to the UN Convention, with some obsolete concepts and principles, and does not consider the disabled person eligible.

KEYWORDS: *people with disabilities; political inclusion; accessibility; Electoral Justice.*

1. INTRODUÇÃO

O ser humano ainda hoje reproduz comportamentos de sua era primitiva, de quando lutava pela sobrevivência em meio a animais selvagens e instrumentos rudimentares de pedra e osso. Claro, alguém poderá dizer, o nosso inconsciente é uma construção histórica e sem querer podemos recobrar atitudes bizarras, no reflexo, mesmo que tenhamos evoluído imensamente desde aqueles longínquos tempos.

Detalhe é que estes comportamentos nem sempre são inconscientes ou reflexivos; quando referem-se a preconceitos e discriminações, por vezes são pensados, decididos e naturalizados. Tanto que ainda hoje são necessárias leis e normas que busquem reverter estes comportamentos ancestrais, às vezes na esfera internacional pela lamentável multidão que ainda os mantém.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas é um marco pela inclusão desta parcela ainda excluída da sociedade. Por mais que sejam os avanços e conquistas na tecnologia, na arquitetura, na educação, na justiça e nos demais segmentos da vida, suas concepções e aperfeiçoamentos não levaram em conta as especificidades de todos e todas. O escape histórico às pessoas com deficiência, do direito de viverem até o serem respeitadas em seus meios de interação e participação na sociedade, é exemplo clássico disso. Ainda no século XXI é preciso um tratado internacional que lembre o princípio básico de se “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (BRASIL, 2009, preâmbulo).

Porque não é mais preciso agir como um supérstite egocêntrico. Hoje, só o sucesso social realmente gera conforto, segurança e satisfação. As sociedades evoluíram e a maioria dos seres humanos já desfrutam de uma organização e um desenvolvimento muito além de alimentos crus, roupas de peles e cavernas. Pena que o desenvolvimento tenha sido a partir e para somente alguns, os mais fortes e ágeis, pois do contrário se estaria em patamares maiores e mais universais.

Na democracia, a vontade do povo coordena seus caminhos. Como estabelece a Constituição Federal, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 1º). Mas a democracia tem o defeito de contentar-se com a maioria, aceitando a falta de parcelas. A obrigatoriedade universal parece agredir o direito individual, mesmo que gere irresponsabilidades. E para uma efetiva construção democrática, é indispensável a representação de todo o povo para alcançar sua plenitude. Porque esse povo perde demais com a incompletude de suas características

e a limitação dos seus enfoques, gerando decisões parciais, ações insuficientes e avanços questionáveis.

A instituição brasileira que sustenta e põe em movimento o mecanismo democrático, a Justiça Eleitoral, deve também estar devidamente acessível e inclusiva. Administrando, regulamentando e julgando as eleições, meio pelo qual todo o indivíduo deve poder colocar-se como candidato à representação e o povo na sua totalidade deve poder eleger os representantes que desejar, a Justiça Eleitoral tem a responsabilidade de assegurar que pessoas com deficiência também possam votar e ser votadas; e, assim, colocar na construção democrática do seu município, estado e país, políticas públicas como acessibilidade, tecnologia assistiva, ação afirmativa e desenho universal.

E não é muita atenção e investimento para apenas uma ou outra pessoa com deficiência. “Dados do Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia (IBGE) de 2010 apontam que 23,91% da população brasileira possuem algum tipo de deficiência, totalizando aproximadamente 45,6 milhões de pessoas” (BRASIL, 2010A, p. 14). Mesmo que estes números agreguem pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, são parcelas que têm dificultado ou impedido o seu acesso livre e tranquilo também aos processos eleitorais.

Assim, o presente artigo visa analisar os princípios e processos inclusivos da justiça eleitoral para o direito de pessoas com deficiência votarem e serem votadas com autonomia e independência, sob o enfoque da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas. Concentrando-se na Resolução TSE nº 23.381/2012, que delimita o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, esmiúça seus princípios e diligências a partir da política pública da acessibilidade, principal papel da sociedade na fase inclusiva das pessoas com deficiência. Também percorre brevemente os quatro principais movimentos sociais da história em relação a estas pessoas, da fase excludente à inclusiva, além de

apresentar as principais políticas públicas que fazem da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência um marco no movimento inclusivo. E para tal, adota o método qualitativo e o procedimento bibliográfico nas pesquisas e análises. Além disso, não utiliza gráficos nem notas de rodapé, acessibilizando a leitura por softwares leitores de tela ou linhas braille.

2. UMA BREVE TRAJETÓRIA HISTÓRICA: EXCLUSÃO, SEGREGAÇÃO, INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO

Nos canais de televisão e de internet que exibem documentários sobre a vida selvagem são comuns as caçadas realizadas por animais carnívoros como tigres e leões. Nestes, após encontrarem um bando de onde visam obter seu alimento, tais caçadores aproximam-se furtivamente e, em uma estratégia adotada há inúmeras gerações, colocam-no em situação de fuga. Experientes, estes leões ou tigres sabem que, em fuga, os mais ágeis e fortes do bando correrão na frente e deixarão os demais para trás, de onde um ou mais indivíduos ficarão por último, sozinhos e fáceis de abater. E em regra, os animais por último no bando são os ditos mais vulneráveis, por terem deficiência, serem velhos, estarem prenhes, não suportarem alterações climáticas, a falta de alimento. Há algumas espécies inclusive que, ficando um deles incapaz de acompanhar o grupo, sabem que é inútil contar com a paciência e a proteção do bando, e deixam-se afastar, sozinhos para a morte.

Esta lógica excludente se repete entre os homens e mulheres da era primitiva. Aqueles que nascem ou adquirem uma limitação que os impeça de acompanhar e contribuir com o grupo, são considerados inaptos e deixados para trás ou sacrificados, naturalmente.

“Assim, durante muitos milênios dominando apenas armas de curto alcance, não há dúvida que os requisitos básicos para a atividade principal, que era a caça, eram a sua inteligência muito superior à dos animais cobiçados, a capacidade de atuar em grupos bem coordenados e criativos e uma capacidade física total. Dessa forma, é muito difícil imaginarmos como um homem ou uma mulher poderiam sobreviver naquelas remotas eras com uma deficiência física muito limitadora” (SILVA, 1987, p. 15).

Ainda que já existam a configuração de grupo, os riscos de vida iminentes e constantes determinam a seleção natural, onde apenas os capazes de se defender e fortalecer o coletivo são tidos como úteis e necessários.

“Naqueles tempos já existia o conceito da “inferioridade”; um sujeito com algum tipo de deficiência, na visão pré-concebida de sua tribo, nunca seria um bom caçador, não poderia ir para o campo de batalha, não era digno de uma esposa, nem de gerar novos e bons guerreiros” (FIGUEIRA, 2008, p. 26).

Este entendimento lança raízes na cultura humana de tal modo que, muito além daqueles tempos, quando já na Grécia Antiga, berço da civilização ocidental, as crianças com deficiência nascidas nas elites sociais continuam sendo retiradas de suas famílias, pelas lideranças e autoridades locais, para serem lançadas profundezas abaixo, rumo à morte.

“Tomavam-na logo a seguir e a levavam a um local chamado ‘Apothetai’, que significa ‘depósitos’. Tratava-se de um abismo situado na cadeia de montanhas Taygetos, perto de Esparta, para lá a criança ser lançada e encontrar sua morte, ‘pois, tinham a opinião de que não era bom nem para a criança nem para a república que ela vivesse, visto como desde o nascimento não se

mostrava bem constituída para ser forte, sã e rija durante toda a vida” (SILVA, 1987, p. 79).

Em princípio, este é um costume da Esparta Antiga, não verificado em Atenas, metrópole vizinha, o que leva a crer que é circunscrito. “No entanto, a eliminação de crianças disformes foi uma constante na História dos povos guerreiros de toda a antigüidade” (SILVA, 1987, p. 83).

Nem os animais carnívoros ou os povos inimigos elimina estes sujeitos menos resistentes ou ágeis, mas os próprios líderes e sábios das suas culturas. Assim nasce e penetra nos princípios de humanidade e de organização social o juízo de exclusão das pessoas com deficiência, sob o pretexto da imperfeição e da incapacidade.

Milênios são necessários para, somente na Idade Média, a sacralidade da vida estender-se às pessoas com deficiência. Mas sem ainda serem elas consideradas iguais ou dignas da participação e contribuição à sociedade.

“Foi o Cristianismo que levou a Grécia, em suas múltiplas subdivisões em cidades-estados, a muito vagarosamente alterar esse e outros costumes, que já vinham sendo modificados pelos séculos afora por diversos governantes e por diversos dos filósofos que enriqueceram sua cultura e sua tradição” (SILVA, 1987, p. 83).

Vivas agora, mas sem oportunidades, à margem da estrutura e do desenvolvimento, as pessoas com deficiência mantêm-se com a mendicância, a caridade ou em instituições segregantes.

“Do século XII em diante os hospitais, que conforme vimos eram organizados e mantidos por religiosos recolhidos em mosteiros ou abadias, salvo raras e muito honrosas exceções, ainda misturavam pessoas doentes com as que não tinham meios de subsistência e

dentre estas ficavam sempre os portadores de deficiências físicas e sensoriais mais graves” (SILVA, 1987, p. 144).

Também os hospícios são mais tarde e até pouco tempo o destino de parte significativa das pessoas com deficiência, muitas vezes como assustadoras políticas de higienização social. Esta fase, assim, é denominada Segregante ou Institucionalizadora das pessoas com deficiência.

Já no decorrer do século XX, a Integração Social é o movimento que pensa a inserção das pessoas com deficiência como um direito a lhes ser oportunizado. E apenas àquelas que superam as limitações físicas, sensoriais e/ou intelectuais que possuem, como prova de que são capazes e úteis para a estrutura e a organização da sociedade, em uma espécie de contrapartida pela oportunidade de estarem junto aos ditos normais. O pensamento integrativo objetiva adaptar as pessoas com deficiência à sociedade, na lógica da superação pessoal, e sem considerar os fatores arquitetônicos, atitudinais e de comunicação que lhes impedem o acesso com autonomia e independência.

Há atenção e investimento sim, mas para o sujeito com deficiência apenas, na lógica clínico-médica, como se na cura de uma doença. Porque no sujeito com deficiência está o problema, a imperfeição.

“Exemplo interessante disso foi o que sucedeu na França, onde, por lei assinada em 2/1/1918, todo militar ferido na guerra ou portador de uma deficiência devido às suas atividades de soldado e que se tornasse incapacitado para o trabalho civil ou militar, tinha o direito de inscrever-se gratuitamente numa escola profissionalizante, tendo em vista a necessidade de sua readaptação para o trabalho e sua colocação no mercado competitivo. A prioridade para obtenção de empregos na área civil, de cuidados médicos, de aparelhos ortopédicos e de

cadeiras de rodas gratuitas, fazia e faz até hoje parte desse direito” (SILVA, 1987, p. 206).

Logicamente, algumas pessoas com deficiência mesmo após tais atenções e investimentos não conseguem superar as barreiras sociais existentes. Estas são tidas portanto como incuráveis e destinadas à vida segregada. A sociedade não se apercebe das barreiras que impedem o ir e vir delas. Esta fase é denominada Integrativa ou Integração Social da pessoa com deficiência. Algumas vezes, estes termos são usados equivocadamente no sentido da inclusão social, que é diferente.

No final do século XX, então, surge o movimento de Inclusão Social da Pessoa com Deficiência, sob o princípio biopsicosocial, que considera todos os aspectos constituintes dos sujeitos e da sociedade. E os aspectos da sociedade que impedem o ir e vir das pessoas com deficiência passam a ser considerados e eliminados. Detalhe é que esta inclusão social ainda hoje martela para alcançar os objetivos frente à cisma das concepções anteriores.

“Ainda convive com resquícios de segregação, muito de integração, e são incipientes as práticas de inclusão, as quais apresentam a diversidade humana como regra e, por conseguinte, têm como princípios norteadores da sociedade o respeito e a valorização das diferenças” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 107).

Trata-se de uma mudança extrema na trajetória da humanidade, buscando apagar os milênios de exclusão, segregação e superação impostas às pessoas com deficiência. No lugar, inserir uma política de revisão e mudança das estruturas da sociedade e de responsabilidade de e com todos os seus membros. É verdade, quem possui deficiência deve preparar-se para a autonomia e independência, utilizando tecnologias assistivas quando necessário; mas, principalmente a sociedade deve subtrair as barreiras programáticas,

atitudinais, comunicacionais e demais impostas historicamente e causadoras primeiras das limitações enfrentadas pelas pessoas com deficiência, idosas, indígenas, negras, homossexuais, ciganas e tantas mais também excluídas.

“A prática da inclusão social vem aos poucos substituindo a prática da integração social, e parte do princípio de que, para inserir todas as pessoas, a sociedade deve ser modificada de modo a atender as necessidades de todos os seus membros: uma sociedade inclusiva não admite preconceitos, discriminações, barreiras sociais, culturais e pessoais” (BRASIL, 2002, p. 3).

Porém, este caminho histórico da pessoa com deficiência não é linear, matemático. Ainda hoje manifesta-se consideravelmente, muitas vezes em silêncio absoluto. O casal que deseja abortar o filho gestado ao descobrir que ele possui uma deficiência, vive a fase primitiva da exclusão. O político que defende a educação e convivência de crianças e adolescentes com deficiência em espaços especiais, pré-concebendo-as incapazes de desenvolver e contribuir nas instituições regulares, está na fase segregante. O empresário que não adéqua os espaços, equipamentos e/ou comportamentos da sua empresa, e justifica a inexistência de trabalhadores com deficiência por serem inaptos e menos produtivos, vive a fase da integração. Por isso é urgente atualizar estes estados pessoais de intelectualidade, obsoletos e danosos, utilizando-se de políticas públicas inclusivas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS: ACESSIBILIDADE, TECNOLOGIA ASSISTIVA, AÇÃO AFIRMATIVA, DESENHO UNIVERSAL

A inclusão social da pessoa com deficiência é um pacto de responsabilidade mútua entre a sociedade e o sujeito nesta condição. Mencionar apenas a sociedade seria suficiente, sem distinção à pessoa com deficiência, atendendo desde já o princípio inclusivo, mas por vezes é importante reiterar a quem estas ações contemplam, junto a mais grupos já citados.

Aliás, no movimento inclusivo não há divisões, lados opostos, bons e maus. Mesmo que encontre-se menosprezos e rejeições a pessoas com deficiência, opressão e inimizade não significam a evolução e inteligência humanas. A pessoa com deficiência é parte da sociedade e da mesma forma deve entender e praticar a inclusão social.

Um destes entendimentos inclusivos está diretamente relacionado ao conceito de pessoa com deficiência. Na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, não apenas a limitação física, intelectual, mental e/ou sensorial define a condição, mas ainda a relação deste sujeito com os ambientes, serviços e atitudes onde está inserido ou freqüenta.

“Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2009, art. 1º).

É urgente destacar o uso da terminologia correta: pessoa com deficiência. Não se aceita mais o uso de portador, deficiente, cego, “aleijado e outros que substantivam o sujeito a apenas esta característica, quando múltiplos são todos e todas e pejorativo é o

princípio destes termos. A pessoa é sempre pessoa, independente das características que possui; por isso a pessoa deve estar em primeiro lugar e, após, o adjetivo: pessoa com deficiência. Mas é também correto ajustar o termo ao contexto, usando-se estudantes com deficiência quando relacionado à educação, profissionais com deficiência em questões de trabalho, ou eleitores com deficiência para assuntos das eleições, por exemplo. Porque a palavra é a ferramenta principal do raciocínio, e ao usar palavras de cunho pejorativo fica nítida essa intenção no seu emissor, mesmo que inconsciente.

Toda a sociedade, racional e evolutiva que é, recebe então o convite para atualizar-se, eliminar as arestas do desconhecimento e tornar-se inclusiva. Mas quão difícil e resistente é a mudança de alguns costumes antigos. Rampas, portas e corredores largos, pisos táteis, línguas de sinais, cores contrastantes, audiodescrições, modos alternativos de comunicação, softwares leitores ou ampliadores de tela, sinais luminosos, mapas táteis, ônibus de piso baixo, semáforos sonoros e outras adaptações que quebram as barreiras e permitem a autonomia e independência das pessoas com deficiência caem no descrédito e na crítica até de profissionais com largos currículos. Consciente ou sem perceber, há visivelmente uma força histórica que leva a este comportamento. O convite para responsabilizar-se junto a todos e todas, principalmente para quem possui deficiência ou mobilidade reduzida, e que significa o avanço diferencial do movimento de inclusão social, é a política pública da Acessibilidade.

“A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros

serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural” (BRASIL, 2009, art. 9º).

Como a mobilidade é o principal meio para a participação e a interação social, as barreiras arquitetônicas e urbanísticas são primeira e sobretudo consideradas para a inclusão das pessoas com deficiência. Ainda hoje é comum a acessibilidade abreviada somente a estas duas dimensões da sociedade, pela maior visibilidade da pessoa com deficiência diante das barreiras nas ruas, prédios e transportes públicos. Mas a acessibilidade, como menciona seu conceito, abrange mais dimensões. Utilizando (SASSAKI, 2009), a acessibilidade possui seis dimensões: Atitudinal, Comunicacional, Metodológica, Programática, Instrumental e Arquitetônica. As dimensões Virtual e Natural também são consideradas por alguns estudiosos mas ainda sem consenso.

“Arquitetônica (sem barreiras físicas), comunicacional (sem barreiras na comunicação entre pessoas), metodológica (sem barreiras nos métodos e técnicas de lazer, trabalho, educação etc.), instrumental (sem barreiras instrumentos, ferramentas, utensílios etc.), programática (sem barreiras embutidas em políticas públicas, legislações, normas etc.) e atitudinal (sem preconceitos, estereótipos, estigmas e discriminações nos comportamentos da sociedade para pessoas que têm deficiência)” (SASSAKI, 2009, p. 10).

Cabe acrescentar as dimensões e conceitos apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução CNJ nº 230/2016, no que refere-se às barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, na seguinte ordem:

“a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo; b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos

e privados; c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes; d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação; e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas; f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias” (CNJ, 2016, art. 2º).

Apesar do conceito da ONU utilizar o termo acesso no conceito de acessibilidade, há diferenças entre ambos. Permitir o acesso a documentos históricos que estavam restritos, por exemplo, não significa que estes estejam em formatos que contemplem a acessibilidade: se não houver uma versão digital que possa ser lida através de softwares leitores de tela por pessoas cegas; se estes documentos estiverem em um prédio com escadas e portas estreitas que impeçam a passagem por pessoas em cadeira de rodas; se não houver um profissional intérprete de sinais ou uma versão em vídeo com a tradução em Libras, entre outros. Excelente seria se o acesso fosse sempre para todos e todas, e isso é o que se busca para um futuro próximo, na lógica do desenho universal, mas atualmente não é o que acontece.

Então, para a máxima autonomia e independência das pessoas com deficiência, a acessibilidade é a política sob a responsabilidade da sociedade. Mas às vezes é necessário, em simultâneo, utilizar recursos específicos, conforme as características de cada sujeito com deficiência. Estes recursos específicos denominam-se Ajudas Técnicas ou Tecnologia Assistiva e também

são uma política pública de inclusão social da pessoa com deficiência. Seu conceito, na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015), é mais objetivo e pedagógico:

“Tecnologia assistiva ou ajuda técnica: produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social” (BRASIL, 2015, art. 3º).

Cada pessoa com deficiência deve identificar, experimentar e decidir qual ou quais destes recursos melhor lhe servem e cumprem a função pretendida na conquista da liberdade. As funções e alcances da tecnologia assistiva no processo inclusivo são mais amplos aos adotados no movimento de Integração Social. Mas isto não significa que a sociedade não precisa ou deve se envolver neste processo. Orienta a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, no sentido de que os Estados Parte devem estar:

“Facilitando às pessoas com deficiência o acesso a tecnologias assistivas, dispositivos e ajudas técnicas de qualidade, e formas de assistência humana ou animal e de mediadores, inclusive tornando-os disponíveis a custo acessível” (BRASIL, 2009, artigo 20).

Em síntese, quando a acessibilidade disponível em um ou outro segmento da sociedade não possibilita a autonomia e independência de uma pessoa com deficiência, é preciso uma tecnologia assistiva ou ajuda técnica que elimine ou minimize as barreiras ainda existentes. O exemplo clássico é a rampa na esquina da calçada e na entrada do prédio (como acessibilidade) e a cadeira de rodas (como tecnologia assistiva) para uma pessoa paraplégica, tetraplégica ou paralisada cerebral. Outro exemplo é o sítio eletrônico

que atende às normas de acessibilidade na internet e por isso é livremente acessado por uma pessoa cega que utiliza software leitor de tela.

Então, adequados e sincronizados os recursos de acessibilidade e/ou de tecnologia assistiva, a pessoa com deficiência conquista a liberdade. O que ainda não é a realidade, e até a acessibilidade atitudinal revela-se um obstáculo difícil de eliminar. Então, outra política pública que busca esse objetivo inclusivo, denominada Ação afirmativa ou discriminação positiva, é criada para provocar principalmente a interação social e a eliminação desses obstáculos atitudinais. É verdade que coloca a pessoa com deficiência em situação de ir e vir insuficientes na sociedade, sob a lógica da integração social, mas com incentivos para ajudá-la a superá-los.

No Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010B), a única legislação brasileira que traz um conceito para esta política, ações afirmativas são programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades sociais e para a promoção da igualdade de oportunidades, a começar pelo relacionamento e pelo convívio entre todas as pessoas.

Para pessoas com deficiência, as ações afirmativas dão-se na reserva de vagas em processos seletivos de acesso à educação e ao trabalho, na isenção ou redução de impostos, no atendimento preferencial, no passe-livre aos transportes públicos, no pagamento de meio-ingresso em eventos e espaços culturais, e outros. Mas estes apoios são temporários e findarão tão logo as acessibilidades sejam mais presentes, a começar pela atitudinal. Ao contrário das políticas públicas anteriores, a durabilidade das ações afirmativas é finita ao alcance de seus objetivos; mas isto parece significar muitos anos ainda. E a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência faz um importante destaque:

“Nos termos da presente Convenção, as medidas específicas que forem necessárias para acelerar ou alcançar a efetiva igualdade das pessoas com deficiência não serão consideradas discriminatórias” (BRASIL, 2009, art. 5º).

Algumas ações afirmativas são estabelecidas antes da política de acessibilidade. Note-se a forte influência da superação pessoal da pessoa com deficiência para a sua inserção na sociedade, para a qual as ações afirmativas acabavam sendo um princípio acessível mas de viés ainda integrativo, de reconhecimento destes “aproveitáveis”. A linha divisora é tênue.

Por fim, o que deveria ser o começo. A quarta política que visa a inclusão social das pessoas com deficiência das aqui apresentadas é o desenho universal. Está diretamente ligada à acessibilidade e à tecnologia assistiva, mas no viés do nascedouro. Por isso, o desenho universal também não alcança ainda a totalidade dos seus objetivos. Deve ser aplicada na fase de planejamento de um imóvel, produto, evento e outros. Na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência:

“Desenho universal significa a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados, na maior medida possível, por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico. O “desenho universal” não excluirá as ajudas técnicas para grupos específicos de pessoas com deficiência, quando necessárias” (BRASIL, 2009, art. 2º).

Desenho universal, acessibilidade e tecnologia assistiva são princípios e especialmente ações em desenvolvimento ou ainda por nascer. Devem contemplar pessoas com deficiência e também as que possuem mobilidade reduzida. Como exemplo, ainda hoje enfrentam dificuldades as pessoas baixas, obesas, canhotas, daltônicas, gestantes, com carrinho de compras, com tendinite, dificuldades de aprendizagem, restrições alimentares e tantas mais.

Conforme as Normas Técnicas de Acessibilidade – Comunicação na Prestação de Serviços, da ABNT, são pressupostos do desenho universal:

“equiparação nas possibilidades de uso; flexibilidade no uso; uso simples e intuitivo; captação da informação; tolerância para o erro; dimensão e espaço para uso e interação” (ABNT, 2008, 3.6).

Atualmente, um exemplo de desenho universal é o livro digital em epub3. Apresenta características como o texto pesquisável, a audiodescrição das imagens, recursos de navegabilidade alternativa, possibilidade de marcação e de resposta a perguntas (livros didáticos) e, ainda, a compatibilidade com tecnologias assistivas como leitores de tela, linhas braille e tradutores para Libras. Hoje, não é mais aceitável a concepção de qualquer ambiente, produto, serviço e evento fora do desenho universal.

4. A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PARA A JUSTIÇA ELEITORAL

Nas últimas décadas, o Brasil construiu uma pujante legislação em prol das pessoas com deficiência, tida inclusive como referência por outros países. Sendo uma nação jovem, que passa a desenvolver-se efetivamente com a vinda da Família Real em 1808, ainda no século XIX toma a iniciativa de fundar a primeira instituição para pessoas com deficiência da América Latina, sob o reinado de Dom Pedro II.

“O Estado brasileiro foi pioneiro na América Latina no atendimento às pessoas com deficiência, ao criar, em 1854, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant- IBC), e,

em 1856, o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos - INES)” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 21).

A dificuldade de conversão dessas leis em ações práticas, porém, é um problema que o país não consegue resolver. E tende a ser mais complexo com a extensão da inclusão social para todo o seu amplo território e população. O preconceito revelado pela distância e pelo descaso com as pessoas com deficiência e ao que a elas se refira, acrescido ao comum desinteresse pela leitura e à dos textos legislativos principalmente, são fatores que tornam a população brasileira em geral alienada e ignorante dos princípios, normas, determinações e mesmo obrigações que deve cumprir. E a inclusão social depende diretamente da simetria e participação de toda a sociedade. Não raros são os profissionais que utilizam legislações e conceitos já obsoletos ao defenderem direitos de pessoas com deficiência, acreditando piamente promoverem ações inclusivas.

No início do século XXI, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovadas em Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 13 de dezembro de 2006, consolidam e unificam o movimento inclusivo deste público no Brasil e demais países signatários. Na verdade, esta é a primeira legislação internacional e brasileira que defende e atua de modo claro e objetivo pela inclusão social das pessoas com deficiência. Ainda que a Constituição Federal de 1988 e legislações até mesmo anteriores tratem da inserção social das pessoas com deficiência, o princípio naquele período ainda não é inclusivo (exemplo é o conceito de pessoa com deficiência então em vigor, sob a ótica clínico-médica).

Para vigorarem, a Convenção e seu Protocolo Facultativo dependem da ratificação de pelo menos 20 Estados Membros da ONU, que assinem apoio e incorporem-nas as suas legislações

nacionais, o que acontece em 3 de maio de 2008. O Brasil torna-se signatário em 30 de março de 2007, em Nova York, e pouco mais de um ano depois o Congresso Nacional aprova-as pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, tornando-as equivalentes a emendas constitucionais, conforme o § 3º do art. 5º da Constituição Federal.

“Ao sancionar o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, o Presidente da República completou o processo da ratificação dos direitos de 14,5% da população brasileira, de acordo com o Censo IBGE, 2000” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 93).

Dentre os compromissos assumidos pelo Brasil e demais Estados Partes da ONU, o artigo 29 assegura a participação das pessoas com deficiência na vida política e pública, sob a garantia dos “direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas” (BRASIL, 2009). As condições de igualdade significam a fase inclusiva e assenta-se especialmente sobre as dimensões de acessibilidade e de barreiras ainda existentes para que todos os atos e acessos permitidos à sociedade em geral, e que fazem a democracia, também sejam possíveis às pessoas com deficiência. Estes compromissos do artigo 29 são divididos na convenção em duas partes, das quais a primeira determina:

“Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante, entre outros:

- I) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso;
- II) Proteção do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem

intimidação, e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado; III) Garantia da livre expressão de vontade das pessoas com deficiência como eleitores e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que elas sejam auxiliadas na votação por uma pessoa de sua escolha” (BRASIL, 2009, artigo 29).

Na segunda parte, os compromissos estão direcionados à representação e à experiência públicas das pessoas com deficiência, de modo mais amplo, como a participação em organizações inclusive internacionais, nos seguintes termos:

“Promover ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e encorajar sua participação nas questões públicas, mediante: I) Participação em organizações não-governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, bem como em atividades e administração de partidos políticos; II) Formação de organizações para representar pessoas com deficiência em níveis internacional, regional, nacional e local, bem como a filiação de pessoas com deficiência a tais organizações” (BRASIL, 2009, artigo 29).

Esta participação política e pública significam a abertura da sociedade, de suas instituições e de suas ocupações para estes eleitores e elegíveis até pouco tempo atrás sequer aceitos ou bem vistos com os ditos capazes e competentes. Inclusive aqueles e aquelas que, não conseguindo fazê-los com autonomia e independência mesmo com as acessibilidades e tecnologias assistivas disponíveis, tem o direito humano e cidadão de participar e contribuir com o apoio de outra pessoa se assim desejar.

“No entanto, a participação política das pessoas com deficiência ainda não é plenamente atingida, devido a obstáculos como a falta de acesso a informações sobre as plataformas políticas e as propostas dos candidatos. Muitas vezes, as campanhas eleitorais não são apresentadas em formato acessível, principalmente no que diz respeito aos sítios eletrônicos e ao material impresso” (BRASIL, 2010^a. P. 156).

O artigo 29 da Convenção não traz grandes novidades; em síntese, o que é assegurado aos demais, deve ser às pessoas com deficiência. Poderia ser mais determinante em alguns aspectos, com a reserva de vagas para candidatos e candidatas com deficiência aos cargos públicos, por exemplo. Assim mesmo é a definição de um marco inclusivo que não pode ser mais negociável ou subjetivo: todas as pessoas com deficiência têm o direito de votarem e serem votadas, com liberdade, sigilo, respeito.

5. O PROGRAMA DE ACESSIBILIDADE DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral é responsável pelo direito de votar e ser votado, inclusive para pessoas com deficiência. E antes da Convenção das Pessoas com Deficiência já há ações com tal objetivo. No ano de 1996, por exemplo, ao iniciar o voto por urnas eletrônicas, estas já contêm recursos de acessibilidade, uma novidade para a absoluta maioria da população.

“Além de utilizar o sistema braile e a identificação da tecla número cinco nos teclados, que permite a localização das demais teclas, as urnas eletrônicas contam com softwares que possibilitam a utilização de fones de ouvido nas seções eleitorais especiais, fornecidos pelos tribunais eleitorais, para que o eleitor com

deficiência visual possa ouvir, em sigilo, a indicação do número do candidato escolhido por ele” (TSE, 2016, p. 38).

Hoje, por exemplo, a implementação do voto impresso nas urnas eletrônicas é um desafio para a acessibilidade. Mobilizar tecnologias e recursos financeiros para impressões em cores contrastantes e caracteres ampliados (eleitores com baixa visão) e no sistema braille (eleitores cegos) é uma possibilidade mas um imenso desafio. E a totalidade dos votos deve ser nestes formatos, para garantir o sigilo (e impressoras braille têm maior probabilidade de problemas, devido ao impacto constante das agulhas).

E retroceder ao voto unicamente por cédulas, como alguns defendem nas redes sociais, é absolutamente impeditivo da autonomia e sigilo das pessoas com deficiência.

Outra legislação anterior à Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência que tratam do acesso destes eleitores e eleitoras é a Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral. Nesta, todavia, a lógica de inserção social tem o aspecto da autorização poderá:

“O eleitor cego poderá: I - assinar a fôlha individual de votação em letras do alfabeto comum ou do sistema Braille; II - assinalar a cédula oficial, utilizando também qualquer sistema; III - usar qualquer elemento mecânico que trouxer consigo, ou lhe fôr fornecido pela mesa, e que lhe possibilite exercer o direito de voto” (BRASIL, 1965, art. 150).

Mais um exemplo é a Resolução TSE nº 21.008, de 5 de março de 2002, que dispõe sobre o voto do eleitor portador de deficiência.

“Os juízes eleitorais, sob a coordenação dos tribunais regionais eleitorais, deverão criar seções eleitorais especiais destinadas a eleitores portadores de deficiência” (TSE, 2002, art. 1º).

Nesta, as seções eleitorais especiais dão margem a espaços segregados; e a Lei Brasileira de Inclusão orienta: “vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência” (BRASIL, 2015, art. 76).

Então, para identificar os avanços inclusivos gerados na Justiça Eleitoral a partir da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, busca-se a legislação mais recente do TSE que refere-se mais direta e integralmente às pessoas com deficiência. É a Resolução TSE nº 23.381, de 19 de junho de 2012, que institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências (TSE, 2012). Entende-se que ela contém as mais recentes concepções e providências acerca da inclusão política e eleitoral deste público, a partir da Convenção da ONU, inclusive mencionada em seu preâmbulo, motivo da escolha e da análise textual nela realizada.

Para a análise mais estruturada, divide-se seus conceitos e ações a partir das dimensões de Acessibilidade (SASSAKI, 2009) e de Barreiras (CNJ, 2016), na seguinte definição e ordem: Acessibilidade Programática, Acessibilidade Arquitetônica, Acessibilidade Urbanística, Acessibilidade nas Comunicações e Informações, Acessibilidade Atitudinal, Acessibilidade Metodológica, Acessibilidade Tecnológica. Desse modo, os elementos textuais da resolução que se encaixam em alguma dimensão de acessibilidade são nela inseridas para a análise mais específica nas considerações finais.

Ao iniciar a análise textual, então, uma constatação grave na dimensão da acessibilidade programática pede maior atenção. Logo no primeiro artigo da resolução, o conceito dado à pessoa com deficiência preocupa:

“Pessoa com deficiência: aquela com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais podem obstruir ou diminuir sua participação plena e efetiva na

sociedade em igualdade de condições com as outras pessoas” (TSE, 2012, art. 1º).

O princípio inclusivo trazido pela convenção é ignorado. Neste conceito do TSE, a deficiência recai unicamente sobre a pessoa, sem responsabilizar as barreiras sociais pelos impedimentos deste público, como está claro na Convenção: “são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras” (BRASIL, 2009, artigo 1).

Iniciando, então, pela Acessibilidade Programática (barreiras encontradas em programas, planos, propósitos escritos ou falados), identificam-se os seguintes registros:

1. “pessoas portadoras de deficiência” (artigos 1º, 2º e 9º);
2. “eleitores com deficiência” (artigos 1º, 3º, 5º, 7º e 8º);
3. “eleitor com deficiência física” (item I do art. 3º);
4. “cadeirantes” (item VI do art. 3º);
5. “eleitor cego ou com deficiência visual” (art. 4º);
6. “seções eleitorais especiais” (parágrafo 1º do art. 4º);
7. “pessoas com deficiência visual” (art. 6º);
8. “eleitor surdo ou com deficiência auditiva” (parágrafo 2º do art. 5º).
9. “eleitores com necessidades especiais” (artigo 7º);
10. “integração social” (item III do art. 9º).

Na Acessibilidade Arquitetônica (barreiras existentes em prédios e edifícios públicos ou privados), são os seguintes registros:

1. “remoção de barreiras físicas, arquitetônicas” (art. 2º);
2. “locais de votação de mais fácil acesso ao eleitor com deficiência física” (item I do art. 3º);
3. “mudança dos locais de votação” (item III do art. 3º);
4. “seções eleitorais que tenham eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida em pavimento térreo” (item IV do art. 3º);
5. “eliminar obstáculos dentro das seções eleitorais” (item VI do art. 3º);
6. “urna eletrônica em tablados em nível acima do piso” (item VI do art. 3º);
7. “portas dos locais abertas por completo” (item VI do art. 3º);
8. “realização das adaptações/modificações das estruturas físicas necessárias” (item VII do art. 3º);
9. “construção, ampliação ou reforma de edifícios” (parágrafo único do art. 3º).

Adiante, na Acessibilidade Urbanística (barreiras existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo), é apenas um registro:

1. “aos estacionamentos dos locais de votação e/ou a reserva de vagas próximas” (item VI do art. 3º).

Em relação à Acessibilidade nas Comunicações e Informações (barreiras para a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação), verificam-se os seguintes termos:

1. “remoção de barreiras de comunicação” (art. 2º);

2. “com teclas com gravação do código Braille correspondente” (art. 4º);
3. “com sistema de áudio para acompanhamento” (art. 4º);
4. “disponibilizarão fones de ouvido nas seções eleitorais” (parágrafo 1º do art. 4º);
5. “mesários e colaboradores na eleição com conhecimento em Libras” (parágrafo 2º do art. 5º);
6. “adaptações necessárias nos sítios eletrônicos e sistemas de acompanhamento processual” (art. 6º);
7. “disponibilização da legislação eleitoral em áudio” (parágrafo único do art. 6º);
8. “as unidades de comunicação social dos Tribunais Eleitorais deverão” (art. 7º);
9. “campanhas informativas ao eleitor com deficiência” (item II do art. 7º);

Na Acessibilidade Atitudinal (barreiras nas atitudes, nos comportamentos), são identificados os seguintes termos:

1. “remoção de barreiras de atitudes” (art. 2º);
2. “fornecerão orientações para auxiliar e facilitar o exercício do voto” (art. 5º);
3. “observar a prioridade no atendimento às pessoas com deficiência” (parágrafo 1º do art. 5º);
4. “com o auxílio dos demais colaboradores que atuam durante o processo de votação” (parágrafo 1º do art. 5º);
5. “campanhas de conscientização do eleitor com deficiência” (item I do art. 7º);
6. “treinamento de pessoal” (item I do art. 9º);
7. “conscientizar os servidores e colaboradores” (item III do art. 9º).

Quanto à Acessibilidade Metodológica (barreiras nos métodos e técnicas de trabalho, educação etc), são encontrados os seguintes registros:

1. “elaboração plano de ação” (art. 3º);
2. “acordos e convênios de cooperação técnica” (item VII do art. 3º);
3. “levantamento do quantitativo de fones de ouvido necessário” (parágrafo 2º do art. 4º);
4. “parcerias com instituições representativas da sociedade civil” (parágrafo 2º do art. 4º);
5. “atualização no Cadastro Nacional de Eleitores” (art. 8º);
6. “formulário de requisição individual específico” (parágrafo 1º do art. 8º);
7. “orientações aos cartórios eleitorais (parágrafo 2º do art. 8º);
8. “fixação de ações e metas destinadas à acessibilidade” (art. 10º);
9. “comissão multidisciplinar nos TER’s” (art. 11º);
10. “comissão do TSE” (parágrafo único do art. 11º).

Da acessibilidade tecnológica (barreiras encontradas nas tecnologias), os seguintes registros são identificados:

1. “as urnas eletrônicas serão habilitadas” (art. 4º);
2. “quantitativo de fones de ouvido” (parágrafo 2º do art. 4º);
3. “adaptações necessárias nos sistemas de acompanhamento processual” (art. 6º).

Além destas sete dimensões de acessibilidade, são ainda verificados alguns registros que abrangem duas ou mais barreiras, sendo então aqui listadas, em separado, como segue:

1. “promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia” (art. 2º);
2. “plena acessibilidade nos locais de votação” (art. 3º);
3. “condições dos locais de votação em relação às condições de acessibilidade” (item II do art. 3º);
4. “Eliminar barreiras para garantir o acesso” (item II do art. 9º).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise textual dos princípios e diligências do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral revela sua existência pela força da Convenção das Pessoas com Deficiência da ONU, mas sob a influência de legislações e princípios nem sempre inclusivos. Encontra-se a trajetória social das pessoas com deficiência nesta única legislação, ainda que seu texto seja pequeno. O conceito de pessoa com deficiência que elabora, aquém ao deliberado pela Convenção da ONU, mais o uso de termos como “portador”, “necessidades especiais”, “cadeirante”, “seções eleitorais especiais” e “integração social” identificam os movimentos de integração e de segregação sociais. Nota-se que sua elaboração dá-se a várias mãos, como deve ser na construção democrática, mas é também possível visualizar os diferentes entendimentos e tempos históricos que cada autor ou autora coloca na escrita ou revisão do texto.

Uma revisão deve acontecer nas legislações, sincronizando o princípio inclusivo, o que cabe ao Congresso Nacional. Recortam-se artigos fiéis destas leis e decretos antigos

por serem superiores na hierarquia das legislações. A Convenção da ONU menciona:

“Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência” (BRASIL, 2009, artigo 4).

Uma legislação desatualizada levará profissionais que utilizarem-na a renovarem entendimentos subjetivos e equivocados de inserção social da pessoa com deficiência.

A Resolução TSE nº 23.381/2012, contudo, de modo nenhum é discriminatória da pessoa com deficiência. É evidente a amplitude de acessibilidades que considera e determina, com a intenção clara de promover a inclusão eleitoral. Supera inclusive o foco apenas à dimensão arquitetônica como acontecia em outras legislações.

A acessibilidade metodológica insere na estrutura eleitoral uma série de processos e mecanismos para os eleitores com deficiência comporem-na. A formação de uma Comissão de Acessibilidade Superior Eleitoral, à qual estão direcionadas comissões de acessibilidade criadas nos Tribunais Regionais, fazem essa estrutura eleitoral girar sob o impulso desses eixos.

O diálogo, meio fundamental para o processo inclusivo, dando voz às pessoas com deficiência e ouvidos à sociedade e vice-versa, é nítida no artigo 8º: “A situação de eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida será permanentemente atualizada no Cadastro Nacional de Eleitores quando do atendimento realizado nos Cartórios Eleitorais” (TSE, 2012).

Na acessibilidade urbanística, é mencionada apenas a reserva de vagas em estacionamentos. Para a mobilidade das pessoas com deficiência, e não apenas de ordem física, também são importantes os passeios públicos em condições mínimas, as rampas nas esquinas, os transportes coletivos acessíveis, pontos de ônibus,

pisos táteis, semáforos sonoros e outros para o deslocamento e ingresso nos locais de votação. Porém, exemplificando a caminhada inclusiva, cabe citar o Código Eleitoral Brasileiro, com esta emenda de 2015:

“Os Tribunais Regionais Eleitorais deverão, a cada eleição, expedir instruções aos Juízes Eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso.” (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)” (BRASIL, 1965, art. 135).

A acessibilidade nas comunicações e informações é contemplada nas urnas eletrônicas, nos sítios eletrônicos e sistemas de acompanhamento, em campanhas informativas, na legislação eleitoral em áudio, na disponibilidade de profissionais tradutores de Libras e outras. Contudo, o trabalho da Justiça Eleitoral concentra-se significativamente na comunicação e informação, por isso a designação de janelas em Libras, de impressões em braille e caracteres ampliados, da legendagem, da audiodescrição, do contraste de cores e outros é igualmente necessário. Cabe citar a Resolução TSE nº 23.610/2019, que trata das campanhas eleitorais:

“Os debates transmitidos na televisão deverão utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela com intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e audiodescrição” (TSE, 2019A, art. 44).

Pouco adiante, na mesma resolução, também na propaganda eleitoral:

“A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela

com intérprete de LIBRAS e audiodescrição, sob responsabilidade dos partidos políticos e das coligações, observado o disposto na ABNT NBR 15290:2016 (Lei nº 13.146/2015, arts. 67 e 76, § 1º, III)” (TSE, 2019A, art. 48).

Na acessibilidade atitudinal, mãe de todas as acessibilidades e processos inclusivos, a remoção das barreiras de atitude significa a experiência interpessoal que gera evoluções na ordem intrapessoal. Para isso, as estratégias referidas, como o fornecimento de orientações, a prioridade de atendimento, o treinamento de pessoal e outras listadas encaminham a questão adequadamente. Campanhas de conscientização das pessoas com deficiência são igualmente fundamentais; a dificuldade de relacionamento interpessoal também pode acontecer nelas.

“Conscientizar toda a sociedade, inclusive as famílias, sobre as condições das pessoas com deficiência e fomentar o respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas com deficiência” (BRASIL, 2009).

Finalizando, o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral não refere-se às pessoas com deficiência como elegíveis. É igualmente importante a acessibilidade de candidatos e candidatas com deficiência aos partidos políticos, aos eventos de campanha eleitoral, aos instrumentos de candidatura e de organização política. Este é um passo que ainda precisa ser dado.

Constata-se assim que o direito de pessoas com deficiência votarem e serem votadas, como pede a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas, não é completamente alcançado pela Resolução TSE nº 23.381/2012. Mas é evidente que a Justiça Eleitoral avança na caminhada inclusiva. Durante o 1º Encontro Nacional de Acessibilidade e Inclusão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dados corroboram esta evidência:

“Em 2014, 102.777 eleitores com deficiência foram às urnas; esse número cresceu para 380.132 eleitores, em 2018” (TSE, 2019B). Sim, este número é ainda pequeno se comparado ao Censo do IBGE (BRASIL, 2010A, p. 14), mas já resultado da acessibilidade implementada pelo Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral; Programa premiado internacionalmente, em 2019, durante a Zero Project Conference, no Escritório das Nações Unidas, em Viena, Áustria, dentre as dez melhores políticas públicas para a vida política das pessoas com deficiência do mundo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. NBR 15.599, de 25 de agosto de 2008. **Acessibilidade – Comunicação na Prestação de Serviços**. Rio de Janeiro: ABNT, 2008.

BRASIL, 2015. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm.

BRASIL, 2010^a. **Relatório geral da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: 2008-2010**. Disponível em: www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/relatrio-monitoramento-conveno-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficincia-onu.pdf

BRASIL, 2010B. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm

BRASIL, 2009. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.html.

BRASIL, 2002. **Portaria nº 1.060/GM, de 5 de junho de 2002.** Aprova, na forma do Anexo desta Portaria, a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência. Disponível em: http://www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt1060_05_06_2002.html

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL, 1965. **Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm

CNJ, 2016. **Resolução Nº 230, de 22 de junho de 2016.** Orienta a adequação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares às determinações exaradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência por meio – entre outras medidas – da convalidação em resolução a Recomendação CNJ 27, de 16/12/2009, bem como da instituição de Comissões Permanentes de Acessibilidade e Inclusão. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2301>

FIGUEIRA, Emilio. **Caminhando em Silêncio:** Uma Introdução à Trajetória das Pessoas com Deficiência na História do Brasil. São Paulo: Giz Editorial e Livraria, 2008.

LANNA JÚNIOR, Mário Sérgio Martins. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

SASSAKI, Romeu Kasumi. **Inclusão: Acessibilidade no Lazer, Trabalho e Educação**. São Paulo: Revista Nacional de Reabilitação (Reação), MAR/ABR 2009, p. 10-16.

SILVA, Otto Marques da. **A Epopeia Ignorada: A Pessoa Deficiente na História do Mundo de Ontem e de Hoje**. São Paulo: CEDAS, 1987.

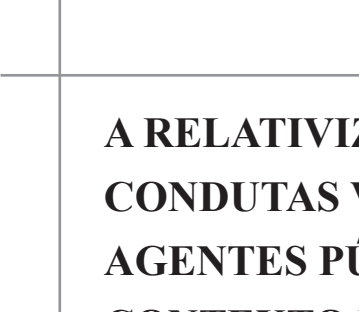
TSE, 2019A. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019

TSE, 2019B. **Ações do TSE no campo da acessibilidade são destacadas em evento no Superior Tribunal de Justiça**. Assessoria de Comunicação, 23.09.2019. Disponível em: www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/acoes-do-tse-no-campo-da-acessibilidade-sao-destacadas-em-evento-no-stj

TSE, 2016. **Urna Eletrônica: 20 Anos a Favor da Democracia**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/urna_eletronica/livreto-urna-programa-educativo_web.pdf

TSE, 2012. **Resolução Nº 23.381, de 19 de junho de 2012**. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233812012.htm

TSE, 2002. **Resolução nº 21.008, de 5 de março de 2002**. Dispõe sobre o voto dos eleitores portadores de deficiência. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.008-de-5-de-marco-de-2002-brasilia-2013-df>



**A RELATIVIZAÇÃO DAS
CONDUTAS VEDADAS AOS
AGENTES PÚBLICOS NO
CONTEXTO DA PANDEMIA DO
COVID-19**

***THE RELIVENIZATION OF
CONDUCT PROHIBITED TO PUBLIC
AGENTS IN THE CONTEXT OF THE
PANDEMIC OF COVID-19***

Danilo Ikeda Caetano
Rafael Rodrigues Soares

RESUMO: O presente artigo se trata de uma abordagem original a partir das definições de condutas vedadas aos agentes públicos e a improbidade administrativa em ano eleitoral mediante a distribuição de bens, valores ou benefícios, respaldados pela exceção ocasionada pela pandemia do coronavírus. De modo que, partindo da abordagem utilizando o método dedutivo, de revisão bibliográfica, com exposição dos primeiros julgados em relação ao tema, no contexto da pandemia e sem intenção de esgotar a temática proposta, o objetivo do presente trabalho repousa no propósito de demonstrar a proximidade entre os institutos das condutas vedadas e a improbidade administrativa, na relação intrínseca com o abuso de poder. Assim, o ensaio acadêmico tem por objetivo ressaltar a importância da atuação célere e firme do judiciário eleitoral, visando coibir os abusos e excessos na atuação dos agentes públicos, porém com o intuito de conferir segurança jurídica sobre o tema com escassez de precedentes dentro do atual cenário de calamidade pública.

PALAVRAS-CHAVE: agentes públicos; condutas vedadas; eleições.

ABSTRACT: *This article is an original approach based on the definitions of conduct prohibited to public agents and administrative improbity in an election year through the distribution of goods, values or benefits, supported by the exception caused by the coronavirus pandemic. So that, starting from the approach using the deductive method, of bibliographic review, with exposition of the first judges in relation to the theme, in the context of the pandemic and without intention of exhausting the proposed theme, the objective of the present work rests on the purpose of demonstrating the proximity between the institutes of prohibited conduct and administrative improbity, in the intrinsic relationship with the abuse of power. Thus, the academic essay aims to emphasize the importance of the swift and steady performance of the electoral judiciary, aiming to curb abuses and excesses in the*

performance of public agents, but with the aim of providing legal certainty on the subject with scarcity of precedents within the current public calamity scenario.

KEYWORDS: *elections; public agents; sealed ducts.*

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a chamada “Lei das Eleições” trouxe em seu cerne dispositivos normativos dentro de capítulo denominado “Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanha Eleitoral”, contendo um rol de restrições às atividades dos agentes públicos, não somente durante a campanha eleitoral propriamente dita, mas também com aplicação anterior ao período.

No âmbito do direito eleitoral, as condutas vedadas, que são aquelas “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”, conforme dispõe o *caput* do art. 73, da Lei 9.504/97, constituem um grande desafio a ser encarado pelos agentes atuantes no processo eleitoral, sobretudo em razão da pandemia causada pelo SarS-COV-2 ou COVID-19, comumente denominado de coronavírus, que além de influenciar a atuação dos governantes municipais em ano de eleição, tumultou o calendário eleitoral para as eleições municipais.

A problemática enfrentada, aborda, ainda que em sede preliminar, o momento atual de calamidade pública e a oportunidade que se mostra através da necessidade de agentes públicos agirem no sentido de minimizar os efeitos sociais da pandemia.

Acrescenta-se ao contexto, um ponto de extrema relevância: o ano de 2020 é um ano de eleições municipais e diante

de um momento apocalíptico da saúde pública, agentes públicos encontraram nas omissões dos anos anteriores a oportunidade de realizarem concessões de benefícios, bens e valores à população sem, contudo, incorrer em conduta vedada em ano eleitoral.

Neste cenário, observa-se que os agentes públicos em sua grande parte, notadamente aqueles que se submeterão ao escrutínio das eleições municipais de 2020, poderiam capitanear o exemplo das ações visando o enfrentamento da crise, desempenhando suas atividades visando a solução apenas e tão somente, atreladas aos preceitos éticos (COMPARATO, 2006, p. 156), contudo, cada vez mais suas ações estão sob o olhar de reprovabilidade técnica e social.

A partir da abordagem utilizando o método dedutivo, por meio de revisão bibliográfica, o artigo visita definições trazidas pela doutrina jurídica com o propósito de ressaltar a importância da adaptação de todos os setores da sociedade em tempos de enfrentamentos de pandemias, como este, ressaltando a importância do judiciário especializado no combate dos abusos e na pavimentação da segurança jurídica em tempos de incerteza.

2. CONDOTA VEDADA E SUA RELATIVIZAÇÃO EM RAZÃO DA PANDEMIA

Para melhor compreensão das condutas vedadas, é pertinente desaguar nos institutos da improbidade administrativa e do abuso de poder. O primeiro encontra suas raízes constitucionais no artigo 37 da Constituição, enquanto o segundo vem como corolário dos direitos políticos exercidos fora de seus limites intrínsecos, originando as inelegibilidades previstas na própria Constituição (art. 14, §5º) e na Lei Complementar 64/90.

Ao passo que, tanto no âmbito do direito administrativo, quanto no plano eleitoral, o legislador procurou estabelecer a

classificação do agente público para fins da tipificação da conduta reprovável.

Extrai-se do artigo 37, §4º da Constituição que os atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Ao passo que a lei que regulamentou o dispositivo constitucional em comento foi a Lei nº 8.429/92, que trouxe um rol de condutas tipificadas como improbidade administrativa os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), lesão ao erário público (art. 10) e que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11).

De modo que a Lei de Improbidade Administrativa trouxe um microssistema sancionatório visando coibir os atos praticados com desvio dos princípios norteadores da administração pública, de maneira abrangente, colocando numa análise perfunctória, a moralidade administrativa e a probidade administrativa como expressões sinônimas de honestidade.

Neste sentido, o artigo 12, da Lei 8.429/92 expressa da seguinte maneira: “Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”.

Entretanto, ao disciplinar a improbidade administrativa como ato ilícito, segundo Di Pietro (2010, p. 819) não se fala mais em sinonímia entre improbidade e imoralidade, “porque aquela tem sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente os atos ilegais”.

No âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça interpretou que “a ilegalidade só adquire status de improbidade

quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador”¹ e fixou seu entendimento de que a improbidade como má-fé é “premissa do ato ilegal e ímprobo”² e tradução do “evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé”³.

Ainda sob o prisma jurisdicional, afirma a doutrina (PECCININ, 2020, p. 77) que o TSE caminha bem ao exigir em seus fundamentos, no âmbito da rejeição de contas, da alínea “g”, do artigo 1º, inciso I da Lei de Inelegibilidades, os elementos que revelem a verificação concreta do ato ímprobo “e que a conduta do responsável tenha ocorrido com ‘dolo, má-fé em dilapidar a coisa pública ou a ilegalidade qualificada em descumprir as normas de gestão”.

Realizando a distinção com maestria entre os institutos, Gomes (2017, p. 88) no âmbito dos direitos políticos,

[...] o princípio da moralidade inscrito no artigo 14, § 9º, da Constituição conduz a ética para dentro do jogo eleitoral. Significa dizer que o mandato obtido por meio de práticas ilícitas, antiéticas, imorais, não goza de legitimidade. Mais que isso: significa que o mandato político deve ser sempre conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização.

O referido autor arremata ao assinalar que

[...] a ideia de probidade (probitate) encontra-se arraigada à de ética e moral. Refere-se à posse de certas qualidades morais

1 STJ, Recurso Especial nº 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 24.05.2004.

2 STJ, Recurso Especial nº 939.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 01.03.2011.

3 STJ, Recurso Especial nº 269.683/SC, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o Acórdão Min. Paulo Medina, 2ª Turma, DJ 03.11.2004.

e ao agir em harmonia com preceitos ético-morais. Significa integridade de caráter, honradez e pundonor. Probo (probu) qualifica o que é honesto, justo, reto, honrado; é aquele que apresenta caráter íntegro, que cumpre seus deveres e é criterioso ao agir.

Improbidade é o contrário, de sorte que a ação ímproba é desvestida de honestidade, de bom caráter, de boa-fé, de justiça, de retidão, enfim, de licitude. No âmbito do Direito Eleitoral, o artigo 14, § 9º, da Constituição determina que a probidade administrativa seja protegida, o que é feito por intermédio da instituição de hipóteses de inelegibilidades para o agente ímprobo. A inelegibilidade inibe o exercício dos direitos políticos. Ademais, a improbidade enseja a suspensão desses mesmos direitos (CF, art. 15, V, c.c. 37, § 4º) (GOMES, 2017, p. 88-89).

Portanto, no contexto eleitoral, um ato de improbidade administrativa pode caracterizar também uma conduta vedada, caracterizando uma manifestação do abuso de poder, de modo a causar o indesejado efeito de desequilibrar o pleito eleitoral.

Sobre o abuso de poder, Gomes (2017, p. 306) atribui um “conceito jurídico indeterminado, fluido e aberto”, ponderando que a análise das circunstâncias que o caso concreto apresentar “é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso”.

Assim, o abuso do poder com finalidade eleitoral, praticado por todo aquele que “exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, 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” tem o condão de causar o desequilíbrio nas eleições.

E neste diapasão, no contexto da crise ocasionada pela pandemia em razão do coronavírus, os agentes públicos se encontram numa situação delicada ao conferir vantagens aos cidadãos, podendo, nesses casos, caracterizar a conduta vedada.

Pinheiro (2020, p. 141) afirma que as condutas vedadas “receberam do legislador pátrio expresso detalhamento legislativo” sendo, portanto, proibida “interpretação extensiva ou analógica para amoldar determinada situação às prescrições legais”, seguindo a estrita legalidade.

3. A DISTRIBUIÇÃO DE BENS COMO CONDUTA VEDADA A SER AFASTADA DURANTE A PANDEMIA

A distribuição de bens, valores ou benefícios, de forma gratuita pela administração é a conduta a ser afastada ou relativizada no atual contexto de pandemia.

O artigo 73, §10 da Lei 9.504/97 prevê o seguinte:

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.

Dentro do estado de calamidade pública, a ressalva legal é clara. Caracteriza-se, portanto, uma exceção, onde “a norma jurídica é suspendida com vista à sua autoconservação” (HAN, 2019. P. 131). O estado de exceção causado pelo coronavírus faz

aparecer especificamente uma oportunidade travestida muitas vezes de necessidade de atuação dos agentes públicos.

Assim, deve-se atuar visando o combate aos danos oriundos da calamidade pública, observando os limites assistenciais. Neste bojo, Mestriner (2011, p. 13) pontua introdutoriamente a atuação estatal entre a filantropia e a assistência social, da seguinte maneira:

A identificação da assistência social – prática social de ajuda científica ou empírica – com a filantropia e a benemerência é comum em nossa sociedade. Entendidas como expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolvem desde atitudes ocasionais até formas institucionais praticadas por organizações sem fins lucrativos; ou, no campo político, formas da regulação do favor – “o toma lá dá cá” – benesses por representantes políticos.

Todavia, sob o prisma deste dispositivo, tal conduta vedada⁴ deve ser analisada no contexto das eleições municipais e que num espectro amplo, também contempla as definições de abuso de poder e improbidade administrativa.

Isso porque as condutas enumeradas no artigo 73 da Lei das Eleições constituem, ainda, improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, da Lei 8.429/92 (CONEGLIAN, 2006, p. 110) e não afetam a competência da Justiça Eleitoral para cassação do registro ou do diploma do candidato infrator.

A partir da contextualização da conduta e do cenário de calamidade pública, devem os gestores se apegarem nos precedentes da Justiça Eleitoral sobre a temática:

4 “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] § 10. 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.”

ELEIÇÕES 2008. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA. TERCEIROS COLOCADOS NO PLEITO. RECURSO ESPECIAL. PROVIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. DESPROVIMENTO.

1. O recurso especial que versa sobre a prática de abuso do poder econômico relativo a eleição já finda, na qual os recorrentes obtiveram apenas a terceira colocação, não resta prejudicado, em razão dos efeitos provenientes da decisão para eventual caracterização de inelegibilidade.
2. Distribuição de cestas básicas no mês de abril em período coincidente com a declaração de estado de calamidade no município em razão de enchentes.
3. Reconhecimento, no acórdão regional, de que “a prova dos autos mostra que o prefeito municipal, ora primeiro Recorrido, não participou diretamente da distribuição das tais cestas, nem há provas nos autos de que no ato da distribuição tenha havido explícita promoção pessoal [da] figura do gestor público municipal então pré-candidato à reeleição”.
4. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, “para que se possa chegar à cassação do diploma, no âmbito da AIJE, ou à perda do mandato na via da AIME, não basta que se verifique a prática de ilícitos penais ou administrativos. Em qualquer das situações, é necessário que tais irregularidades possuam uma mínima correlação, um liame, com o pleito eleitoral” (RO nº 9-80 e RO nº 3230-08, rel. Min. Henrique Neves, DJE de 12.5.2014).

5. Recurso especial provido para afastar a condenação. Agravo regimental a que se nega provimento. (Recurso Especial Eleitoral nº 5410280, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 189, Data 08/10/2014, Página 39/40)

De modo que, é inegável que a pandemia causada pelo SarS-COV-2 ou COVID-19, também chamado de coronavírus, transformou a forma da administração pública em todo o mundo, porém, no Brasil, o Poder Executivo se encontrou na iminente posição de adotar medidas normativas com vistas a proporcionar o enfrentamento da pandemia pelos gestores em todas as esferas, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário também se encontram numa posição de garantir o funcionamento das instituições neste cenário onde as tomadas de decisões da administração pública demandam celeridade e efetividade.

O Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, que por sua vez teve o escopo de preparar o Estado na adoção de medidas de enfrentamento ao COVID-19.

Ocorre que, ao decretar o estado de calamidade pública no Brasil, o governo poderá, até 31 de dezembro de 2020, descumprir as metas fiscais e liberar mais recursos para o combate à COVID-19, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ e a instituição de um regime extraordinário fiscal⁶.

Soma-se ao atual cenário mundial, o ambiente interno no Brasil, em ano de eleições municipais o que acrescenta um ingrediente a mais na receita um tanto quanto temerária na linha

5 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sendo a primeira vez que o Brasil entra em estado de calamidade desde a entrada em vigor desta lei.

6 Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

entre a gestão pública no enfrentamento da pandemia e a conduta vedada.

Todavia, durante o estado de calamidade pública e o estado de emergência, a conduta do artigo 73, §10 da Lei das Eleições é relativizada e por se tratarem de situações excepcionais, não constituem obstáculos para que os gestores públicos façam distribuição gratuita de bens e serviços.

De acordo com Pinheiro (2020, p. 237), a partir da leitura do Decreto Federal nº 895/93, “entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes”.

A calamidade pública, na esteira de Meirelles (2010, p. 98)

[...] é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, epidemias letais, secas assoladoras e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral.

Ao passo que a situação de emergência, guardada a competência discricionária em princípio, demanda avaliação dos impactos sobre o interesse público e pode variar em grau maior ou menor o seu raio de incidência, sendo preterida de maiores formalidades para seu reconhecimento.

Conforme Pinheiro (2020, p. 237), “o estado de emergência é o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada”.

Sendo este um cenário inédito em relação à pandemia em ano eleitoral e em larga escala, o Judiciário – principalmente o

eleitoral – tem se mantido atento ao tema e adotando uma postura resolutiva e que merece reconhecimento.

Diante da escassez de precedentes sobre a ocorrência de estado de calamidade em ano eleitoral, somado à necessidade de atuação efetiva e social dos agentes públicos, o judiciário especializado pode valer-se tanto do precedente quanto do exemplo.

Na esteira de Marinoni (2013, p. 103):

[...] se o precedente não se presta a permitir com compreensão do presente, mas apenas a indicar como uma situação já foi tratada, seria possível argumentar a sua assimilação com o “exemplo”, vale dizer, com o exemplo que constitui paradigma, e, tal com o precedente, pode orientar o comportamento atual.

Neste diapasão, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, ao responder a Consulta nº 0600098-44.2020.621.0000, reconheceu a possibilidade de concessão de benefícios gratuitos à população diante da atual situação excepcional, sem, contudo, caracterizar a prática de conduta vedada aos agentes públicos em ano eleitoral conforme julgado abaixo:

CONSULTA. PREFEITO. QUESTIONAMENTO ACERCA DE EDIÇÃO DE LEI, EM ANO ELEITORAL, PREVENDO BENEFÍCIOS GRATUITOS À POPULAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. COVID-19. POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO À REGRA. CONSULTA CONHECIDA. RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.

1. Indagação formulada por prefeito, referente à possibilidade de edição de lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de auxílios assistenciais, diante do contexto atual de calamidade pública

declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente.

1. Ainda que não preenchido o requisito da formulação em tese, nos termos do art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, uma vez que a eventual resposta do questionamento não atenderia à abstração inerente à atividade consultiva da Justiça Eleitoral, a situação posta nos autos deve ser tratada de forma excepcional, devido ao momento pelo qual está passando o Brasil e o mundo diante da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).
1. A calamidade pública é exceção à regra que proíbe, em ano eleitoral, a distribuição de bens, valores ou serviços pela administração pública, mas não isenta o gestor da observância dos princípios constitucionais no trato da coisa pública e não dispensa a adoção de critérios objetivos para estabelecer beneficiários, prazo de duração e motivação estrita relacionada à causa da situação excepcional, bem como vedada a ocorrência de promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.
1. Consulta conhecida e respondida.

E, sem o objetivo de alterar o enfoque do presente ensaio, no contexto da pandemia, as medidas de combate, dentre as mais difundidas, a utilização de álcool em gel e uso de máscaras pela população, além de outras medidas de isolamento.

Porém, e quanto àqueles que não possuem recursos para adquirir ou produzir tais itens? Poderiam os agentes públicos adotar

medidas de fornecimento de tais materiais (também chamados de “kit covid”) mesmo em ano eleitoral sem, contudo, caracterizar conduta vedada ou até mesmo propaganda extemporânea?

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, TRE-RN, entendeu tratar-se de propaganda eleitoral extemporânea, mediante promoção pessoal, na entrega de materiais como álcool em gel e sabão por uma vereadora do município de Parnamirim – RN, mesmo sem o pedido explícito de votos.

RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA – JUNTADA DE DOCUMENTOS EM SEDE RECURSAL – IMPOSSIBILIDADE – DISTRIBUIÇÃO DE KITS – ORIENTAÇÕES CORONAVÍRUS – VEDAÇÃO PELO ART. 39, §6º, DA LEI Nº 9.504/97 – PROMOÇÃO PESSOAL DE PRÉ- CANDIDATA – PERÍODO ANTERIOR À CAMPANHA ELEITORAL – PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA CONFIGURADA – DESPROVIMENTO DO RECURSO.

Inadmitida a juntada de documentos em sede recursal quando não amparada pela exceção descrita no art. 435 do Código de Processo Civil. Na espécie, em período anterior à campanha, houve inequívoca promoção pessoal da recorrente mediante distribuição de kits aos eleitores, sendo a distribuição de qualquer benesse ao eleitor vedada pelo art. 39, §6º, da Lei nº 9.504/97. Na esteira do que já decidido pelo TSE, a promoção de pré-candidatos, em situações vedadas pela legislação eleitoral, não se encontra amparada pelo alcance normativo do art. 36-A da Lei das Eleições, configurando, assim, propaganda eleitoral antecipada. Desprovidimento do recurso.

Com as devidas ressalvas, o ato praticado por aquela agente pública enquadra-se muito mais no art. 73, §10 do que na

conduta tipificada no art. 36-A, ambos da Lei 9.504/97. Assim, a decisão do TRE-RN não guarda relação com os precedentes paradigmáticos sobre o tema:

[...] Propaganda eleitoral antecipada. Placas de plástico. Pedido explícito de votos. Ausência. Art. 36-A da Lei nº 9.504/97. Incidência [...] 1. Este Tribunal Superior, em julgamento recente, assentou que, ‘com a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997, na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015, retirou-se do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, desde que não haja pedido expresso de voto’ [...] 2. A veiculação de mensagens com menção a possível candidatura, sem pedido explícito de votos, como ocorreu na espécie, não configura propaganda eleitoral extemporânea, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015. [...]” (Ac de 26.6.2018 no AgR-AI nº 924, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; no mesmo sentido o Ac de 16.2.2017 na Rp nº 29487, Rel. Min. Herman Benjamin.)

Assim, com a proximidade das eleições municipais de 2020 e onda do coronavírus que assola o país, repisam os anseios doutrinários sobre a coerência das decisões da Justiça Eleitoral (MOTTA; ZÍLIO, 2019, p. 88), pois é necessário um judiciário eleitoral coeso e respaldado nos precedentes judiciais como instrumento de conferir a segurança jurídica (FUX; FRAZÃO, 2016, p. 20).

Portanto, a equação complexa das concessões de benefícios em ano eleitoral deve ser resolvida levando-se em consideração o atual cenário da pandemia, sem, contudo, observar as vicissitudes de cada caso, de maneira a colaborar com a construção do entendimento sobre o tema.

4. A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS CONDUTAS VEDADAS

A atuação do Poder Judiciário Eleitoral, que tem sua volatilidade jurisprudencial em razão da alternância na representatividade, em coligação com o dinamismo do tema, em constante construção legislativa, revela uma relevância insuspeita.

Sobretudo em anos eleitorais, busca-se uma estabilidade jurisprudencial, devendo o judiciário especializado se enxergar como peça da engrenagem (MARINONI, 2013, p. 128), atuando de maneira ativa.

Neste sentido, a opção pelo Estado Democrático de Direito, onde a Constituição traz uma ampla gama de direitos e garantias fundamentais, apresenta o Poder Judiciário como palco do poder decisional a partir do momento em que houve a transferência do *locus* final de deliberação sobre os aspectos políticos, desde sua judicialização. (ZÍLIO, 2019, p. 87)

De modo que a atuação do Poder Judiciário é assaz relevante, principalmente quando “instado a responder por demandas de grande complexidade social ou política (os denominados *hard cases*), o Poder Judiciário dá respostas que tangenciam ou, por vezes, ultrapassam o limite da separação dos poderes.” (ZILIO, 2019, p. 88)

Assim quando proferem decisões que invadem competências do Poder Executivo ou Legislativo, diz-se que o Judiciário promove o ativismo judicial, ao atuar de maneira expansiva, com decisões discricionárias e causando interferência nos demais poderes “com competências que não lhe são reconhecidas constitucionalmente”. (ZILIO, 2019, p. 89)

E, na esteira da análise feita por Rodrigo López Zilio (2019, p. 89-90), da timidez inicial do Judiciário, com apego do Supremo Tribunal Federal a autorrestrrição judicial com deferência

ao Poder Legislativo, para a transição da posição marcada pelo ativismo judicial causa bastante polêmica e tensão entre os poderes da República.

Isso porque as competências dos poderes delineadas no próprio texto da Constituição Federal de 1988 reforçam o tensionamento entres as funções essenciais do Estado e:

[...] o ativismo judicial tem se desenhado com mais regularidade nas decisões das cortes constitucionais; no Brasil, contudo, além do Supremo Tribunal Federal, é certo que existem fortes sinais de decisões taxadas de ativistas que são emanadas do Tribunal Superior Eleitoral – que trata de matérias estreitamente vinculadas com a representação política e partidária da nação. Com efeito, é certo que a forte vocação política do TSE é traduzida pelo inegável vínculo de ancilaridade das decisões projetadas sobre temas caros e sensíveis ao regime democrático constitucional. (ZILIO, 2019, p. 90)

Assim, “o articulado tem por objetivo analisar a existência de ativismo judicial na Justiça Eleitoral, ainda que determinadas decisões prolatadas nessa esfera tenham um desiderato de proteção da moralidade e regularidade do processo eleitoral”. (ZILIO, 2019, p. 90) E, neste sentido, o autor analisou algumas decisões prolatadas pela Justiça Eleitoral e STF.

De acordo com Zilio (2019, p. 91), a Justiça Eleitoral no Brasil tem características próprias e singulares, tais como a atribuição de normativa, consultiva, administrativa e jurisdicional, distinguindo-se, assim, dos demais ramos do Poder Judiciário.

Por suas atribuições específicas, a atividade normativa, em síntese, é dada pelo poder de regulamentar das resoluções, emanadas pelo TSE e que possuem a função meramente regulamentar, ao passo que adentram minudentemente a explicação da matéria já prevista em lei, enquanto a atividade consultiva se revela nas orientações, em

casos hipotéticos, sobre matérias eleitorais, que são atribuições dos tribunais eleitorais com o intuito de esclarecer matérias controversas e orientar no plano prático.

A atividade administrativa se revela na manutenção do cadastro eleitoral, inclusive o biométrico, criação de Zonas Eleitorais, locais de votação e seções eleitorais, além demais atos relacionados à votação, como, por exemplo, os testes nas urnas eletrônicas. Enquanto a atividade julgadora é a efetiva prestação jurisdicional cível e criminal contenciosa e não contenciosa.

Ao passo que, há identificação a ocorrência do ativismo judicial em decisões, resoluções e até mesmo em consultas respondidas pelo Superior Tribunal de Justiça, o que é objeto de críticas efusivas por parte da doutrina (ZILIO, 2019, p. 91) e que afastam a estabilidade desejada no espectro eleitoral.

5. CONCLUSÃO

No atual contexto, onde a crise social e política agravada pelo coronavírus desencadeou um estado de calamidade pública em maior ou menor grau, mas em todo Brasil, medidas de enfrentamento da pandemia terão de superar os obstáculos legislativos que caracterizam condutas vedadas, como é o caso do artigo 73, §10, da Lei das Eleições.

A ressalva da legislação eleitoral é clara quanto ao estado de calamidade pública, na medida em que a situação excepcional escarnada pela pandemia deve ser combatida no âmbito do interesse público, na medida em que se espera do judiciário eleitoral a atuação no sentido de coibir abusos e orientar a atuação dos agentes públicos.

Neste ponto, a atuação dos órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas, Ministério Público, o próprio controle social

exercido pelo cidadão, bem como o controle repressivo pelo Poder Judiciário, são de extrema relevância.

Tanto na esfera cível, coibindo os abusos decorrentes das ressalvas legislativas que autorizam contratações sem licitações, inobservância dos limites fiscais, dentre outras novas possibilidades, a atuação do judiciário eleitoral também se faz necessária, preventivamente na forma de consulta e de maneira repressiva nos abusos.

É certo que a pandemia em que se enfrenta mudará permanentemente a forma de enxergar vários aspectos da vida em sociedade, as relações de direito privado e de direito público.

O que se espera que é os agentes públicos, notadamente aqueles que se submeterão ao escrutínio das eleições municipais de 2020, possam capitanear o exemplo das ações visando o enfrentamento da crise, desempenhando suas atividades de maneira efetiva, utilizando os permissivos legais visando o interesse público.

Espera-se, portanto, a adoção de posições coesas do judiciário especializado, visando a orientação e a segurança jurídica, tanto aos agentes públicos quanto ao próprio judiciário eleitoral, em ano de eleições.

6. REFERÊNCIAS

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

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

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas de direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Fórum, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

HAN. Byung-Chul. **O que é poder?** Tradução de Gabriel Salvi Philipson. – Petrópolis: Vozes, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 3. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MOTTA, Francisco José Borges; ZÍLIO, Rodrigo López. **Coerência, integridade e justiça eleitoral: mundos à parte?**. Revista do TRE-RS – Porto Alegre : TRE-RS, ano 24, n. 46, janeiro/junho de 2019, p. 77-93.

PECCININ, Luiz Eduardo. **Aspectos relevantes da inelegibilidade da alínea ‘g’ do art. 1º, I, da LC nº 64/90**. Revista Democrática. – Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, v. 6, 2019, p. 45-80.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral**. 3 ed. – Leme: JH Mizuno, 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Recurso Eleitoral nº 11548**. Relator: Fernando de Araújo Jales Costa. Julgamento: 21/05/2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **CTA 0600098-44.2020.621.0000**. Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Julgado em 11/05/2020.

ZILIO, Rodrigo López. **Ativismo judicial e justiça eleitoral.** Revista Democrática. – Cuiabá : Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, v. 5, 2019, p. 87-105.



**IMPACTO POTENCIAL DA LEI
GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
NAS ELEIÇÕES**

Gustavo Hermes Hennemann

RESUMO: O artigo busca projetar o impacto que os principais institutos e regras da Lei Geral de Proteção de Dados – atualmente em período de vacância– podem trazer ao processo eleitoral, fazendo um exercício de cotejamento entre os dispositivos da norma e práticas comuns em campanhas políticas no Brasil. O texto também descreve casos paradigmáticos de uso indiscriminado de dados pessoais nas eleições presidenciais dos EUA, em 2016, e do Brasil, em 2018, apontando como tais situações seriam enfrentadas pela LGPD. O trabalho propõe ainda que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, órgão em fase de instalação, crie uma unidade especializada no intuito de aplicar a legislação de forma adequada e proporcional ao cenário eleitoral. Constatase, ao fim, que há obstáculos para a implementação integral do sistema de proteção de dados até as próximas eleições e que a tutela da privacidade do indivíduo precisa ser equilibrada com o direito do eleitor de ter acesso à informação plural.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições. Dados Pessoais. LGPD. ANPD. Direito Eleitoral Digital.

***ABSTRACT:** This paper aims to outline the impact of the main elements of the Brazilian General Data Protection Law – still in vacatio legis – on the electoral process, by projecting how the new rules can be applied to standard political campaign practices. The text also describes paradigmatic cases of indiscriminate use of personal data in the most recent presidential elections in the US as well as in Brazil, pointing out how the new law would face such situations. The paper also proposes the establishment of a specialized unit by the National Data Protection Authority – to be set up – to apply the legislation appropriately and proportionally to the electoral environment. At last, the text concludes a) there are obstacles to the full implementation of the data protection system until the next elections; and b) individual privacy protection needs to be balanced with the voter's right to access plural information.*

KEYWORDS: *Elections. Personal Data. LGPD. ANPD. Digital Electoral Law.*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As regras eleitorais de proteção de dados e as evidências de vulnerabilidade 3. O sistema da LGPD e as normas com maior potencial de impacto nas eleições 4. A proteção prevista pela LGPD e os potenciais reflexos na campanha 5. O papel da ANPD e as possíveis adaptações da legislação ao contexto eleitoral 6. Considerações Finais 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2020, o Brasil realizará eleições municipais. Estima-se que aproximadamente 500.000 candidatos disputarão os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador justamente no período em que deve estrear a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados). O impacto dessa nova norma no cotidiano nacional gera expectativas, em razão de seu amplo alcance e da relevância que os dados pessoais assumiram na dinâmica econômica e política, inclusive nas campanhas eleitorais.

Tecnicamente definido pela LGPD como “informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”, dado pessoal, na prática, é um número de um documento, endereço completo, telefone ou mesmo um conjunto de informações sobre hábitos de alguém que podem levar à sua identificação. Cada vez mais, a presença física de um indivíduo está sendo substituída por esses dados, que representam a pessoa em suas relações com fornecedores, instituições públicas e demais interlocutores, constituindo uma espécie de corpo eletrônico (DONEDA, 2016). Ou seja, os dados pessoais são, em última instância, a própria pessoa.

No processo eleitoral, que envolve, fundamentalmente, um trabalho de persuasão e dissuasão por parte dos candidatos, as redes sociais digitais e os aplicativos de mensagem ganharam protagonismo em razão da escala, precisão e efetividade na entrega de propaganda. Esse conteúdo utiliza como insumo primário e como canal de acesso justamente dados pessoais. Em 2018, a regulamentação se mostrou limitada e insuficiente para tutelar os direitos dos eleitores nesse âmbito, o que justifica que se busque projetar e analisar o alcance das regras da LGPD sobre o contexto eleitoral. Esse é o principal propósito deste trabalho.

A primeira seção do artigo descreve os dispositivos já existentes na legislação no intuito de proteger dados do eleitor e apresenta uma síntese dos episódios que expuseram a forma abusiva como as informações pessoais foram utilizadas para propaganda em campanhas nos EUA, em 2016, e no Brasil, em 2018.

Na segunda parte, são apresentadas as principais inovações trazidas pela LGPD, com ênfase nos institutos que compõem o núcleo da norma e que devem trazer maior impacto às atividades eleitorais.

Em seguida, a partir do cotejamento entre os dispositivos legais e práticas habituais de campanha, o trabalho faz um esforço de projeção do impacto da lei e aponta eventuais dificuldades que os candidatos poderão enfrentar para se adaptar às novas regras.

Por fim, a quarta seção dedica-se a explicar por que a estruturação da ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) é essencial para que a LGPD seja implementada com efetividade. O trabalho também menciona alguns obstáculos à vigência integral da norma já nas próximas eleições e propõe a criação de uma unidade administrativa especializada para cuidar dos dados pessoais dos eleitores.

2. AS REGRAS ELEITORAIS DE PROTEÇÃO DE DADOS E AS EVIDÊNCIAS DE VULNERABILIDADE

A minirreforma realizada em 2009 na Lei n.º. 9.504, conhecida como Lei das Eleições, trouxe novidades para a tutela de dados pessoais dos indivíduos especificamente no âmbito eleitoral, com a introdução de dois artigos que passaram a abordar o tema.

O art. 57-E proíbe determinadas pessoas jurídicas¹ de utilizar, doar ou ceder o “cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações”, além de vedar em seu § 1º a “venda de cadastro de endereços eletrônicos”. O dispositivo denota cuidado com as formas de acesso a dados pessoais pelas campanhas e tenta impedir que os cadastros e endereços eletrônicos sejam utilizados para finalidade diferente daquela imaginada pelo indivíduo cadastrado, sem que ele seja informado (CRUZ, 2018, p. 167).

Já o art. 57-G estabelece que as mensagens eletrônicas enviadas pelas campanhas eleitorais, independentemente do meio utilizado, precisam “dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário”, o que deve ser feito em 48 horas pelo remetente sob pena de multa de R\$ 100,00 por mensagem após o prazo. Aqui se busca dar ao eleitor o poder de decidir quem pode ou não continuar lhe enviando conteúdo.

Esses dois dispositivos, que se restringem a algumas formas de tratamento de dados entre as muitas possíveis, foram os únicos vigentes durante a eleição de 2018, quando as práticas de propaganda eleitoral deixaram evidente para as autoridades e para toda a sociedade que os dados pessoais dos eleitores estavam desprotegidos também do ponto de vista jurídico (CRUZ, 2019).

¹ O art. 57-E faz referência às pessoas relacionadas no art. 24 da Lei das Eleições, que elenca entidades que integram ou que se relacionam com a administração pública em geral, além daquelas com caráter filantrópico, sindical, religioso e esportivo.

Antes de expor o que se sabe até o momento sobre o uso indiscriminado de dados pessoais de eleitores brasileiros no último pleito, é necessário recordar o caso paradigmático da campanha digital de Donald Trump, ao concorrer à Presidência dos EUA em 2016. A imprensa internacional revelou em março de 2018 (CADWALLADR, 2018; ROSENBERG, 2018) como a empresa britânica Cambridge Analytica, contratada pela campanha do atual presidente americano, utilizou dados pessoais de 87 milhões de usuários do Facebook obtidos ilegalmente para entregar propaganda personalizada via correios, TV e redes sociais aos eleitores americanos.

O marketing praticado pela empresa, como explicou o próprio executivo-chefe, Alexander Nix, baseia-se em três pilares, que, para a lógica eleitoral, podem ser assim resumidos: a) teorias de ciências comportamentais são utilizadas para se estabelecer elementos genéricos de personalidades humanas que sejam do interesse do estrategista de campanha para a categorização de eleitores; b) uma infinidade de dados pessoais é analisada pela metodologia de *big data*² dentro de um modelo informático capaz de fazer um enquadramento de pessoas reais em diferentes categorias de personalidade, deduzindo assim as inclinações políticas dos indivíduos; c) as mensagens de propaganda são desenvolvidas de forma segmentada e entregues com um alto grau de aderência a cada eleitor.

Em síntese, a Cambridge Analytica “elabora materiais específicos para pessoas mais ‘amáveis’, ‘neuróticas’ ou menos ‘extrovertidas’, por exemplo. Ao explorar a dimensão da personalidade que mais afeta cada pessoa, a empresa aumenta a chance de que o eleitor vote em determinado candidato” e facilita a convergência de

² Trata-se de uma metodologia que permite aos computadores processar e organizar dados para inferir a ocorrência de acontecimentos, sem que esses dados estejam necessariamente estruturados. Por dispensar a estruturação, que toma tempo dos analistas à medida em que a quantidade de dados aumenta, o big data é revolucionário, por viabilizar análises em volume, velocidade e variedade antes impossíveis. BIONI, Bruno R. *Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 39-41.

votos de pessoas com visões de mundo completamente diferentes (FLORES, 2017).

A ferramenta de informática utilizada pela campanha de Trump havia sido desenvolvida por um professor associado da Universidade de Cambridge, Aleksandr Kogan, que participou de uma pesquisa acadêmica que coletou o consentimento de 270 mil pessoas para o uso de seus perfis do Facebook com finalidade científica. Os dados pessoais desses usuários e de todos os seus amigos na rede social acabaram transferidos posteriormente, sem qualquer consulta ou autorização, para a empresa que prestou serviços ao então candidato a presidente dos EUA.

O episódio teve desdobramentos judiciais e econômicos, abalando a imagem do Facebook, que fechou acordo de US\$ 5 bilhões com as autoridades regulatórias norte-americanas para encerrar investigações em razão da fragilidade em sua política de privacidade (STACEY, 2019) e aceitou pagar outros £ 500 mil de multa à agência britânica de proteção de dados ICO (HERN, 2019). O escândalo político também fez com que se recalculasse a dimensão do impacto que o uso indevido de dados pessoais pode trazer aos sistemas de governo e, especialmente, aos processos de escrutínio em regimes democráticos. Isso porque Trump, surpreendentemente, venceu uma disputa acirrada com a ajuda de uma estratégia até então inédita, ao menos em grande escala.

No Brasil, a campanha de 2018 ocorreu sob a sombra do que havia sido então descoberto em relação à eleição americana. A Lei das Eleições sofreu novamente uma minirreforma no ano que antecedeu o pleito e algumas das modificações ampliaram as possibilidades de propaganda na internet, permitindo o impulsionamento pago de conteúdo nas redes sociais e outras plataformas, desde que seguidas as regras estipuladas pelos artigos 57-B e 57-C, que exigem, por exemplo, que o material seja identificado como propaganda eleitoral (RAIS, 2018). Apenas

candidatos, partidos e coligações foram autorizados a impulsionar conteúdo, sendo vedadas, portanto, eventuais “doações” nessa modalidade por pessoas naturais que queiram pagar para aumentar a visibilidade de seu candidato nas plataformas digitais.

As alterações da legislação em 2017 abriram a possibilidade de que as campanhas passassem a utilizar ferramentas de microdirecionamento oferecidas em aplicações de internet, sobretudo no Facebook, em que é possível escolher um público-alvo específico, dentro de determinada região geográfica, por faixa etária ou por gênero, por exemplo, dependendo do tipo de eleitor buscado pela propaganda (CRUZ, 2018, p. 172). Apesar disso, nenhuma nova regra foi introduzida naquele ano com o objetivo de proteger os dados pessoais dos eleitores, que acabariam sendo bastante alcançados em outro canal digital, o aplicativo de mensagens WhatsApp, protagonista da principal polêmica envolvendo as estratégias de marketing no pleito de 2018.

O uso irregular de dados pessoais de eleitores brasileiros para propaganda eleitoral desse ano foi revelado pela imprensa, assim como no caso norte-americano. Aqui, porém, as reportagens foram publicadas em plena campanha do segundo turno, disputado entre Jair Bolsonaro (PSL) e Fernando Haddad (PT). O jornal Folha de S.Paulo (MELLO, 2018) e o site de notícias UOL (REBELLO, 2018) revelaram como agências de marketing digital viabilizaram o disparo em massa de mensagens com propaganda eleitoral via WhatsApp para números de telefone que constavam de bancos de dados comprados de terceiros, cuja origem exata até hoje não foi esclarecida.

As reportagens afirmaram que empresários apoiadores de Bolsonaro contrataram diretamente os serviços das agências de marketing digital Yacows, Quick Mobile e CrocServices, e também adquiriram 40 licenças de um software de disparos em massa da empresa espanhola EnviaWhatsApp, o que possibilitou o

encaminhamento de até 20 mil mensagens por hora (MELLO, 2019). Esses programas oferecidos pelas agências são necessários para esse tipo de ação no caso do WhatsApp porque a plataforma do aplicativo em si não permite e até coíbe a prática do *spam*, como são chamados os disparos em massa.

Os relatos indicam que o processamento ilegal de dados pessoais na campanha brasileira não se resumiu ao uso de cadastros comprados de terceiros, cuja finalidade original nada tinha a ver com atividade política. Segundo as reportagens, a agência QuickMobile minerava números de celulares disponíveis nos perfis de redes sociais e a agência Yacows usava nomes, datas de nascimento e documentos de idosos sem qualquer consentimento para a compra de chips de operadoras de telefonia (RODRIGUES; MELLO, 2018). Isso seria necessário, segundo pessoas ouvidas pela imprensa, para a manutenção do esquema de disparo em massa, que demandava muitos números diferentes, já que o WhatsApp bloqueia perfis após o envio de quantidades excessivas de mensagens.

Os representantes das campanhas de Bolsonaro e Haddad chegaram a admitir aos jornalistas que utilizaram o sistema BulkServices, da agência Yacows, para disparos em massa pontuais via WhatsApp, mas disseram que, para isso, usaram cadastros próprios, com dados de apoiadores e filiados, que cederam as informações voluntariamente.

Os episódios relatados indicam a violação de inúmeros dispositivos da legislação eleitoral, como o provável financiamento ilegal por parte das pessoas jurídicas, que acabaram doando ao candidato o serviço contratado com as agências de marketing digital. Há provável violação também do art. 57-B, III, que autoriza o envio de mensagens eletrônicas apenas para “endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação” (CRUZ; MASSARO; BORGES, 2018, pg. 26). Em decorrência do que foi divulgado pela imprensa, a Polícia Federal abriu inquérito e,

por iniciativa das coligações lideradas pelo PT e pelo PDT, foram instauradas duas Ações de Investigação Judicial Eleitoral no TSE³. Até a conclusão deste texto⁴, nenhuma delas havia sido julgada.

No âmbito da ação ajuizada pela coligação liderada pelo PDT⁵, o Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, Ministro Jorge Mussi, determinou, em outubro de 2019, que as operadoras de telefonia celular informassem os números utilizados pelas agências de marketing digital investigadas e por seus respectivos sócios (TUROLLO JR., 2019). A decisão veio dois dias depois de o Gerente de Políticas Públicas e Eleições Globais do WhatsApp, Ben Supple, admitir publicamente que constatou, na eleição brasileira de 2018, a “atuação de empresas fornecedoras de envios maciços de mensagens” que violaram os termos de uso do aplicativo “para atingir um grande número de pessoas” (MELLO, 2019b). Esse desdobramento também levou à reabertura da fase de instrução da ação ajuizada pela coligação liderada pelo PT⁶, para que as informações e as provas eventualmente produzidas no outro processo possam ser aproveitadas por este, já que ambos têm o mesmo objeto de apuração (MARTINES, 2019).

Apesar de a estratégia dos disparos em massa via WhatsApp ter um caráter descentralizado e de difícil mensuração, pela natureza privada das mensagens, alguns indícios apontam que ela impactou a campanha de forma substancial. Segundo pesquisa realizada pela Opinion Box e publicada pelo site especializado em telecomunicações MobileTime, 26% dos brasileiros com mais de 16 anos que possuem smartphones receberam mensagens de números desconhecidos sobre política no WhatsApp ao longo do período eleitoral (PAIVA, 2018).

3 Tribunal Superior Eleitoral.

4 Última consulta à tramitação processual realizada em 22 de maio de 2020, data de submissão deste artigo.

5 AIJE nº 0601782-57.2018.6.00.0000.

6 AIJE nº 0601771-28.2018.6.00.0000.

O processamento de dados pessoais sem a devida transparência e controle, portanto, parece ter influenciado a última eleição no Brasil, embaralhando as regras da comunicação, com propaganda massiva sem origem clara e praticamente irrastrável. Mesmo que não se tenha domínio total sobre a extensão e a gravidade do problema, é razoável pensar que a Lei Geral de Proteção de Dados pode contribuir para melhorar o arcabouço normativo que regula o processo eleitoral.

3. O SISTEMA DA LGPD E AS NORMAS COM MAIOR POTENCIAL DE IMPACTO NAS ELEIÇÕES

Uma análise estrutural dos dez capítulos que integram a Lei Geral de Proteção de Dados evidencia que não se trata apenas de novas regras para tutelar direitos da personalidade decorrentes da era digital. É a introdução de um verdadeiro sistema de proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro.

A aprovação da norma pelo Congresso Nacional, depois de oito anos de debates, está vinculada a um movimento global, capitaneado pela União Europeia, no intuito de trazer mais proteção aos cidadãos ao mesmo tempo em que se dá mais segurança jurídica ao setor privado. Essa tentativa de conciliar o desenvolvimento tecnológico e econômico com a defesa de garantias individuais constitucionais decorre do fato de o processamento de dados pessoais servir hoje de insumo ou mesmo de núcleo tanto para atividades comerciais quanto para formulação de políticas públicas, como observou o parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado ao final da tramitação do projeto de lei (FERRAÇO, 2018, p. 3).

A nova norma brasileira tem uma grande amplitude de incidência. Abarca atos praticados por pessoas naturais e jurídicas, de

direito público e privado, em todas as formas de operação realizadas com dados pessoais, unificadas pelo termo genérico “tratamento”⁷, seja em plataformas analógicas ou digitais. Foram excluídas do escopo da lei apenas atividades de investigação penal e segurança pública, além de trabalhos jornalísticos, artísticos e acadêmicos. Essa abrangência é uma característica central e inovadora, já que, até então, o tema era abordado somente de forma setORIZADA e parcial, em diplomas esparsos como o Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Cadastro Positivo e o Marco Civil da Internet.

Além disso, a técnica legislativa adotada dedica os primeiros artigos para estabelecer os pilares do sistema, em disposições preliminares, que elencam os fundamentos e os princípios a serem considerados na redação, interpretação e aplicação dos dispositivos, além de trazer 19 conceitos técnicos, que constituem um glossário para dar mais precisão e clareza ao texto legal.

Por fim, a LGPD estabelece a arquitetura de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados, com competências detalhadas em 24 incisos, que incluem a fiscalização e aplicação das sanções administrativas previstas, a edição de normas infralegais, orientações aos destinatários da norma, e a promoção de atividades e políticas públicas para o setor – o órgão é descrito com mais detalhes na seção 5 deste artigo.

Como este trabalho busca vislumbrar os tipos de proteção que a lei pode trazer aos dados pessoais do eleitor na prática e os possíveis efeitos para os métodos de propaganda eleitoral, serão enfatizados os elementos mais relevantes, com potencial de impacto nesse âmbito.

⁷ Art. 5º Para os fins desta Lei considera-se: (...) X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

Entre os fundamentos⁸ elencados pela lei em seu Art. 2º, destacam-se os dois primeiros, “o respeito à privacidade” e “a autodeterminação informativa”, que estão entrelaçados.

Privacidade, em essência, é a “capacidade de o indivíduo controlar a circulação de informações a seu respeito” (LEONARDI, 2011, p. 67). O conceito atual do termo entende que o controle do sujeito sobre seus dados vai além de decidir sobre o que pode ou não ser comunicado para além de sua intimidade, estendendo-se para sempre, mesmo depois de os dados estarem sob a posse de terceiros, pois será sempre ele o titular. Essa concepção de que o sujeito deve poder controlar o trânsito de seus dados pessoais permanentemente, de forma dinâmica, é a base do princípio da autodeterminação informativa. Isso traz como reflexo a obrigação de transparência por parte do controlador dos dados, que precisa dar ao titular informações suficientes para que ele requisite, por exemplo, a correção ou a eliminação de dados seus que estejam sob tratamento (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 26-28).

Em relação aos princípios⁹ estabelecidos no Art. 6º, cabe apontar o primeiro deles, o da “finalidade”, como um dos principais

8 Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

- I. o respeito à privacidade;
- II. a autodeterminação informativa;
- III. a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV. a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V. o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI. a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII. os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

9 Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

- I. finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- II. adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
- III. necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
- IV. livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
- V. qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
- VI. transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis

vetores de todo o sistema da LGPD, por vincular o uso dos dados pessoais ao objetivo comunicado ao titular antes de eles serem coletados. A descrição que consta do inciso I indica que os propósitos para o tratamento de dados têm de ser **legítimos, específicos e informados. (grifo nosso)**

Danilo Doneda (2011, p. 100), a partir da obra de Stéfano Rodotà, aponta que esse princípio tem muita relevância prática, pois “nele fundamenta-se a restrição da transferência de dados pessoais a terceiros” e, a partir dele, pode-se estruturar “um critério para valorar a razoabilidade da utilização de determinados dados para certa finalidade (fora da qual haveria abusividade)”.

Diretamente vinculados a essa ideia estão os princípios da “adequação” (Art. 6º, II) e da “necessidade” (Art. 6º, III), que limitam o tratamento de dados pessoais a situações compatíveis com o objetivo informado ao titular e impedem uso excessivo e desproporcional, para além do mínimo necessário ao cumprimento da finalidade.

Tais fundamentos e princípios são balizas para o tratamento de dados pessoais, que somente podem ser processados por terceiros mediante o cumprimento de uma das dez hipóteses legais¹⁰ do Art. 7º, sendo que para este trabalho é suficiente detalhar

sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

- VII. *segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;*
 - VIII. *prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;*
 - IX. *não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;*
 - X. *responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.*
- 10 Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:
- I. *mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;*
 - II. *para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;*
 - III. *pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;*
 - IV. *para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a*

a primeira delas, o “consentimento pelo titular”. As outras nove, para as quais não se exige o consentimento, em sua maioria, tratam de situações específicas, como proteção da vida do próprio titular ou proteção ao crédito, sem relação direta com o contexto eleitoral.

O reconhecimento jurídico da base legal do inciso I do Art. 7º, contudo, depende do cumprimento de requisitos constantes do Art. 5º, XII, que descreve consentimento como a “manifestação **livre, informada e inequívoca** pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. **(grifo nosso)**

Para que a manifestação de vontade seja livre, é preciso facultar ao titular a possibilidade de recusar o consentimento ou de revogá-lo futuramente. Sua decisão somente será informada se puder saber previamente as finalidades e se puder prever as consequências do tratamento de seus dados, por meio de explicações em linguagem simples e clara. E, para ser inequívoca, dependerá de um “ato positivo do titular”, que pode ser “mediante declaração escrita, inclusive em formato eletrônico ou oral” a ser “armazenado pelo controlador, para fins de prova” da obtenção do consentimento (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 118-119). A definição legal tampouco considera válida autorização genérica quando o tratamento de dados tiver diversas finalidades, sendo necessário que se obtenha o consentimento de forma granular, oferecendo a possibilidade de o titular concordar ou não com cada finalidade.

anonimização dos dados pessoais;

- V. *quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;*
- VI. *para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ;*
- VII. *para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;*
- VIII. *para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;*
- IX. *quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou*
- X. *para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente (...).*

Antes de passar à análise de como essas normas se assentam sobre o cenário eleitoral, vale destacar os quatro sujeitos abstratos das relações jurídicas previstas pela LGPD, para que os conceitos sejam mais bem articulados na seção seguinte. Além do titular dos dados pessoais, que é exclusivamente uma pessoa natural, foram criados os institutos do controlador, do operador e do encarregado¹¹.

Para distinguir um do outro, é importante ter claro que o controlador é quem supostamente tem o direito de utilizar os dados pessoais. Cabe a ele a tomada de decisões como o propósito do tratamento e o tempo de armazenagem, por exemplo, sendo dele a maior responsabilidade imposta pela lei. Já o operador age de acordo com as determinações e instruções passadas pelo controlador, em tarefas que podem ser simples ou complexas, a depender do caso. O encarregado, que será uma espécie de ouvidor especializado, servirá de elo entre o titular dos dados, o controlador, o operador e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 104-108)

4. A PROTEÇÃO PREVISTA PELA LGPD E OS POTENCIAIS REFLEXOS NA CAMPANHA

De início, é importante identificar os atores reais do processo eleitoral com os institutos previstos na LGPD. O eleitor, claramente, corresponde à figura do titular dos dados pessoais, para os fins deste trabalho. Já o candidato ou a coligação, na maioria

11 Art. 5º Para os fins desta Lei considera-se: (...)

- VI. controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;
- VII. operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;
- VIII. encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

das vezes, será o controlador, que terá de comprovar que detém o direito de uso sobre os dados através de uma base legal, além de disponibilizar um encarregado para receber reclamações de titulares e instruções da ANPD, em linha com o art. 41 da nova lei. Quando o candidato recorrer a prestadores de serviços para executar tarefas técnicas de tratamento de dados na campanha, como agências de marketing digital, estas exercerão o papel de operador, se o trabalho ficar restrito ao cumprimento das ordens do contratante.

A distinção de papéis, contudo, pode ficar menos nítida, a depender do caso concreto. Por exemplo, se uma agência tiver armazenado milhares de números de telefones celulares ao executar um trabalho lícito contratado por um cliente do ramo de varejo e decidir oferecer, posteriormente, um pacote de serviços de propaganda eleitoral a um candidato, incluindo o uso desses dados pessoais, estaria automaticamente assumindo o posto de controlador, por desvirtuar a finalidade pela qual os dados lhe foram confiados. A agência poderia, conseqüentemente, ser cobrada e responsabilizada como um controlador de dados, por equiparação, conforme previsão do art. 42, § 1º, I, da LGPD.

Seria esse um dispositivo capaz de dar resposta a episódios como os ocorridos na campanha de 2018, quando a imprensa relatou que agências de marketing digital ofereceram bancos de dados adquiridos de terceiros para disparos em massa de mensagens via WhatsApp. Além de estar sujeita a sanções administrativas¹² que nasceram com a LGPD, como advertências, multas e eliminação dos dados pessoais armazenados, a empresa poderia ser responsabilizada

12 Art. 52. Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional:

- I. advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;
- II. multa simples, de até 2% (dois por cento) do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração;
- III. multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso II;
- IV. publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;
- V. bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização;
- VI. eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração.

no âmbito civil¹³, cumulativamente. A conduta das prestadoras de serviços, segundo as reportagens, teria violado claramente o princípio da finalidade e afrontado os fundamentos da privacidade e da autodeterminação informativa, por inexistir consentimento ou qualquer outra base legal para o tratamento de dados realizado.

A nova lei também permitiria o enquadramento, como ato ilícito, da mineração de dados pessoais dispersos em perfis das redes sociais, como supostamente teria feito a agência QuickMobile em 2018, segundo os relatos jornalísticos. Isso porque o Art. 7º, § 4º, apesar de dispensar o consentimento quando o próprio titular torna manifestamente públicos os seus dados pessoais, mantém resguardados direitos e os princípios da LGPD. Não é legal nem legítima, portanto, a mineração de números de celulares e endereços de e-mails em redes sociais para envio posterior de propaganda política, ainda que o perfil do titular seja aberto a qualquer pessoa, por se tratar de um uso desconexo com o intuito ou expectativa do eleitor e por violar o art. 9º, que garante ao titular o direito de saber a finalidade específica do tratamento de um dado pessoal seu e de saber a identidade do controlador.

Apesar de o episódio da Cambridge Analytica ter ocorrido na eleição americana, é pertinente analisarmos também a adequação das ferramentas jurídicas da LGPD para enfrentar eventual situação similar no Brasil. Sobretudo se consideramos que o modelo utilizado pela empresa britânica, atualmente inativa em razão do escândalo, vem sendo divulgado como método de trabalho pela IDEA Big Data, empresa global que estabeleceu sua base de dados no Brasil e que afirma ter partidos políticos nacionais e estrangeiros entre seus clientes (GOLDHILL, 2019).

¹³ Art. 42. O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo.

Conforme detalhado anteriormente, a lei veda o uso de dados coletados via redes sociais para fins eleitorais sem o consentimento explícito e específico. O grande desafio será trazer a público esse tipo de conduta, já que ocorre de forma imperceptível ao eleitor, sendo verificável, talvez, nas plataformas que permitem microdirecionamento de mensagens de propaganda impulsionadas. Uma vez revelada a ilegalidade, a ANPD poderá exigir que a empresa preste informações, detalhe seus serviços de tratamento de dados e, no caso de ilícitos comprovados, poderá impor sanções como multa e determinação para que os dados sejam eliminados.

Deixando para trás o que ocorreu nos pleitos passados e tentando olhar para as mudanças que a LGPD pode exigir nas rotinas de trabalho das equipes de campanha eleitoral, é possível vislumbrar dificuldades no gerenciamento dos bancos de dados que reúnem cadastros de eleitores. Diante do cerco da legislação eleitoral e da LGPD ao uso de cadastros montados por terceiros, os contatos pessoais armazenados pelos próprios candidatos ganham ainda mais importância para articulação das ações de propaganda.

A primeira preocupação do candidato deverá ser com a forma de coleta desses dados pessoais. Isso porque o eleitor precisa assinalar ou declarar expressamente que consente com o tratamento de seus dados, para que se configure a hipótese legal do art. 7º, I, e para que ela esteja consoante o art. 8º, que exige o consentimento “por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular”.

Opções pré-selecionadas ou o mero silêncio passivo não serão considerados manifestação do consentimento inequívoco, não havendo espaço para dúvidas acerca da efetiva intenção do titular. Na ausência de certeza, certamente se estará em momento de insegurança para o controlador, o que pode ensejar o entendimento da ilicitude do tratamento dos dados pessoais, com

as consequências negativas daí decorrentes. (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 182).

Não seria recomendável para esse fim, portanto, a utilização da tradicional lista de presença que costuma circular em eventos, na qual as pessoas inserem seus dados de contato, ainda que constasse no final ou no começo do documento uma observação por escrito dizendo que a assinatura autoriza o uso dos dados para envio de conteúdo eleitoral por determinado candidato. Isso porque o eleitor, ao inserir seus dados em determinada altura da lista de papel, poderia deixar de ler o alerta genérico, configurando um consentimento passivo ou pré-selecionado, que pode ser considerado nulo. Tal formato seria, por isso, ineficaz para comprovar inequivocamente o consentimento dos eleitores e legitimar o envio posterior de propaganda. O recomendável, em casos como esse, é um modelo de documento que abra espaço para algum ato positivo do eleitor, que demonstre claramente a manifestação de vontade, como um alerta contíguo a cada assinatura da lista em que se possa coletar a anuência por meio de um X, por exemplo. Essa mesma preocupação deve permear a coleta do consentimento via plataformas digitais, onde o ato positivo poderia ser um clique do eleitor em uma caixinha posicionada ao lado de uma breve e simples explicação sobre o intuito da coleta dos dados.

Outra questão a ser equacionada é a utilização de cadastros de eleitores em diferentes eleições, em razão de um aparente conflito com a regra da finalidade específica.

Os candidatos que concorrerão à reeleição e pretendem usar dados pessoais captados em campanhas anteriores terão de buscar o consentimento dos titulares nos termos da LGPD? Em princípio, entende-se que sim, pois apesar de as informações já terem sido coletadas, ocorrerão novos tipos de tratamento nas espécies armazenamento, acesso, utilização, etc., já em plena vigência da

lei, aplicando-se as novas regras (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 116). Seria preciso, então, ir atrás dos eleitores para obter-lhes o consentimento expresso para que qualquer tipo de tratamento com os dados armazenados em campanhas anteriores seja lícito. Caso contrário, os candidatos estão suscetíveis às sanções, como o bloqueio ou eliminação dos dados.

E seria possível, no processo de coleta de dados pessoais para uma campanha, se obter consentimento para uso em pleitos subsequentes? Como as campanhas futuras de um candidato específico são mera hipótese e podem não se concretizar por uma infinidade de motivos, a hipótese dá a impressão de não estar sintonizada com a ideia de finalidade específica, por serem eventos aleatórios. Sendo assim, parece prevalecer o disposto no art. 15, I, da LGPD, que determina o término do tratamento de dados, ou seja, a eliminação deles, assim que a finalidade for alcançada, o que se daria no último dia de campanha oficial.

Essa obrigação teria forte impacto sobre políticos mais longevos, que têm como vantagem competitiva justamente os canais já estabelecidos e a base de eleitores construída ao longo de diversas eleições.

Outra conduta que vai de encontro à regra da finalidade específica é o uso de um mesmo banco de dados por diferentes candidatos.

Seria permitido a um candidato a prefeito, por exemplo, utilizar cadastros montados por candidatos a vereador de seu partido no intuito de amplificar o alcance de sua propaganda? Como já exposto anteriormente, o princípio da finalidade exige que, para ser lícito o tratamento de dados neste caso, o consentimento do eleitor seja dado, especificamente, para o envio de mensagens de propaganda pelo candidato ao Legislativo e também para o compartilhamento com a campanha do candidato ao Executivo, conforme disposição

expressa do art. 7º, § 5º¹⁴. O dispositivo encerra qualquer dúvida e evidencia a impossibilidade de um candidato, uma coligação ou um partido simplesmente ceder seu banco de dados a um aliado sem o devido acionamento e consentimento do eleitor.

Ademais, se for coletado o consentimento do eleitor em uma mesma oportunidade para envio de mensagens de propaganda por diversos candidatos¹⁵, essa decisão precisaria ser livre e, para isso, como destacado na seção anterior, é necessário que se obtenha o consentimento de forma granular, sendo exigível que o eleitor possa escolher, de um em um, quais candidatos ele autorizaria como remetentes, pois são finalidades distintas.

Por fim, as mensagens de propaganda, independentemente do canal que utilizem para chegar ao eleitor, precisarão dispor de informações ou botão direto que permitam a revogação do consentimento, para que se cumpra o disposto no Art. 8, § 5º¹⁶, da nova lei.

Cabe registrar que todas as inferências feitas nesta seção decorrem de um exercício de cotejamento entre os dispositivos da LGPD e práticas corriqueiras em campanhas eleitorais no Brasil. Por isso, estão sujeitas a revisão, já que a aplicação prática da norma ainda depende do fim de sua vacância e pode ser direcionada via regulamentos infralegais a serem editados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, ainda em fase de implantação, como veremos na seção seguinte.

14 *§5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores deverá obter consentimento específico do titular para esse fim, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei.*

15 *Aqui se vislumbra uma situação comum em eleições para os cargos de deputado federal e deputado estadual -o que ocorreria em 2022-, quando formam-se as “dobradinhas”, em que candidatos a cargos distintos fazem propaganda um do outro, no intuito de potencializar o alcance da campanha de cada um.*

16 *§ 5º O consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado, ratificados os tratamentos realizados sob amparo do consentimento anteriormente manifestado enquanto não houver requerimento de eliminação, nos termos do inciso VI do caput do art. 18 desta Lei.*

5. O PAPEL DA ANPD E AS POSSÍVEIS ADAPTAÇÕES DA LEGISLAÇÃO AO CONTEXTO ELEITORAL

Entidade garantidora do sistema criado pela LGPD, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados nasceu como órgão da administração pública federal ligado à Presidência da República. Dotada de autonomia técnica e decisória, teve sua composição e competências definidas pelos artigos 55-A a 55-L, introduzidos pela Medida Provisória 869, em dezembro de 2018, quase cinco meses após a aprovação dos demais dispositivos. Sua estrutura regimental será definida por ato do Presidente da República, como previsto pelo Art. 55-G, mas até a conclusão deste artigo o texto do futuro decreto não havia sido apresentado.

A criação da ANPD, com caráter centralizado, pretende trazer mais efetividade e um padrão consistente à aplicação das regras de proteção de dados, o que teoricamente oferecerá mais segurança jurídica em comparação com um cenário hipotético em que caberia apenas ao Poder Judiciário interpretar e aplicar a LGPD. A norma estabelece medidas regulatórias e competências que dão certa flexibilidade à ANPD para adaptação da lei às novas circunstâncias que podem surgir em razão do desenvolvimento tecnológico, o que é relevante nesta esfera para que a legislação não se torne logo obsoleta. O órgão pode ainda “estabelecer parâmetros para a aplicação da lei conforme as características de cada setor ou mercado, objetivando ações que sejam mais eficazes para a proteção de direitos do cidadão e garantindo a proporcionalidade na sua aplicação” (DONEDA, 2018).

Nesse sentido, é possível que se vislumbre a forma como a ANPD poderia atuar em um contexto eleitoral. Devido à relevância das eleições para o sistema institucional brasileiro e a dimensão dos pleitos que ocorrem de dois em dois anos, é razoável que se considere a alternativa de criação de uma unidade especializada, lastreada no

Art. 55-C¹⁷, VI, da LGPD, com a atribuição de zelar pela aplicação da legislação de proteção de dados nesse campo.

A unidade especializada poderia operacionalizar o exercício das competências da ANPD na relação com o cidadão, aqui na condição de eleitor, e com os candidatos, via encarregado a ser indicado pela campanha. Isso, na prática, seria concretizado, por exemplo, com: a) realização de consultas públicas para a coleta de sugestões de partidos políticos, Justiça Eleitoral e entidades do terceiro setor; b) edição de normas infralegais específicas para aplicar a LGPD com proporcionalidade e para dar mais segurança aos atores envolvidos nas eleições; c) estruturação de sistemas eletrônicos para o recebimento de reclamações de eleitores sobre o tratamento de dados em desconformidade com a legislação; d) fiscalização e sanção de atividades de campanha que se utilizem de dados pessoais de forma irregular.

A atuação desse braço eleitoral de proteção de dados, obviamente, teria de se restringir às suas competências legais, sem invadir a esfera da Justiça Eleitoral. Isso não impede, porém, que se estabeleça um convênio entre a ANPD e o TSE, a quem cabe a administração de todo o processo eleitoral, para que exista intercâmbio de informações e acompanhamento conjunto de procedimentos investigatórios, que poderiam ter efeitos ampliados. Um candidato cuja campanha utilize dados pessoais em desconformidade com a LGPD, hipoteticamente, pode estar obtendo vantagem comparativa em relação a seus concorrentes, o que traria desdobramentos para o âmbito eleitoral, ensejando, por exemplo, providências do Ministério Público Eleitoral.

17 Art. 55-C. A ANPD é composta de:

- I. Conselho Diretor; órgão máximo de direção;
- II. Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;
- III. Corregedoria;
- IV. Ouvidoria;
- V. órgão de assessoramento jurídico próprio; e
- VI. unidades administrativas e unidades especializadas necessárias à aplicação do disposto nesta Lei.

Um ajuste formal entre os órgãos públicos poderia trazer sinergia e, conseqüentemente, mais eficiência às atividades de ambos. Essa ideia também parece encontrar guarida nos dispositivos da lei, que atribui à ANPD, no Art. 55-J, XXIII, a competência de se articular com “autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação”. O possível trabalho conjunto entre ANPD e Justiça Eleitoral estaria em consonância ainda com o prescrito no Art. 55-J, § 3^o¹⁸ e § 4^o¹⁹, que estimulam a coordenação de atividades entre órgãos reguladores nas respectivas esferas de atuação e a cooperação técnica a fim de aprimorar a aplicação da LGPD.

Outro aspecto que pode ser analisado é a forma de responsabilização do candidato, da coligação ou do partido que utilizar dados pessoais de forma irregular ao longo da campanha. Além de estar sujeito a sanções administrativas do Art. 52 da LGPD, o infrator poderia também ser alcançado pelo Sistema Judiciário Eleitoral, caso o TSE admita a incidência das normas de proteção de dados em processos de sua competência. Tal desdobramento, porém, dependeria de estudos de compatibilização entre sistemas normativos e demandaria eventuais resoluções editadas pela Justiça Eleitoral ou adaptações de dispositivos legais, no intuito de prever sanções neste âmbito²⁰. A Resolução 23.610, de dezembro de 2019, por exemplo, caminhou nesse sentido ao proibir, em seu Art. 34, que

18 Art. 55-J. *Compete à ANPD: (...) § 3º A ANPD e os órgãos e entidades públicos responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica e governamental devem coordenar suas atividades, nas correspondentes esferas de atuação, com vistas a assegurar o cumprimento de suas atribuições com a maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados, conforme legislação específica, e o tratamento de dados pessoais, na forma desta Lei.*

19 § 4º A ANPD manterá fórum permanente de comunicação, inclusive por meio de cooperação técnica, com órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica e governamental, a fim de facilitar as competências regulatória, fiscalizatória e punitiva da ANPD.

20 Questionado formalmente para os fins deste artigo, via Ouvidoria, protocolo nº: 393339, o TSE não respondeu se foi instalado Grupo de Trabalho dedicado a estudar eventual introdução da LGPD ao sistema da Justiça Eleitoral e limitou-se a dizer que realiza estudos para sua adequação administrativa à nova norma.

as campanhas façam propaganda eleitoral por meio de “disparo em massa de mensagens instantâneas sem a anuência do destinatário” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019). Trata-se de uma evidente reação do TSE aos episódios ocorridos em 2018, descritos na Seção 2 deste artigo.

As proposições aventadas nesta seção não ignoram as incertezas geradas em torno da data exata do início da vigência da LGPD, em decorrência de iniciativas diversas, que tramitaram concomitantemente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além da Medida Provisória 959/2020, todos no sentido de ampliar mais ou menos o período de vacância, originalmente previsto para terminar em agosto de 2020. Além disso, outros fatores podem resultar em eventual postergação da aplicação integral da LGPD. Como o decreto presidencial que cuidará da estrutura regimental da ANPD ainda não havia sido apresentado até o fim de maio e tampouco haviam sido nomeados os cinco membros de seu Conselho Diretor nem designados os 23 membros do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade²¹, deve ganhar força a tese daqueles que defendem uma estruturação gradativa do órgão. O trabalho inicial da ANPD teria, assim, foco na regulamentação da Lei e em iniciativas educacionais, para só depois começar o trabalho de recepção de denúncias, fiscalização e aplicação de punições (MALDONADO; BLUM, 2019, p. 398).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto que a LGPD terá no pleito deste ano ainda conta com razoável grau de incerteza. A polêmica sobre a data exata

21 Até a conclusão deste artigo, apenas o CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019), a Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019) e o Senado Federal haviam indicado seus respectivos representantes titulares e suplentes, nos termos do Art. 58-A, § 2º, da LGPD, por meio de atos normativos.

do término da vacância da lei e a dificuldade de se prever o grau de organização e maturidade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados são fatores relevantes que trouxeram certa insegurança jurídica para candidatos que pretendam planejar suas ações de campanha.

Independentemente disso, as próximas eleições deverão ser observadas sob o prisma do uso de dados pessoais, com atenção às novas estratégias utilizadas nesse âmbito. Caso se confirme a vigência plena da lei, sua eficácia para evitar ou resolver problemas como os relatados no início deste trabalho estará sob prova.

Uma análise preliminar da Lei Geral de Proteção de Dados do ponto de vista eleitoral também permite concluir que os candidatos, provavelmente, terão de fazer adaptações substanciais às suas práticas para buscar votos em conformidade com as novas regras. Alguns dispositivos devem repercutir nas atividades mais básicas de campanha e geram dúvidas, por exemplo, sobre a possibilidade de um político manter um banco de dados ao longo de toda sua carreira, o que parece pouco razoável e indica a necessidade de regulamentações infralegais específicas, no intuito de esclarecer e adaptar a norma, evitando-se um rigor desproporcional. Uma alternativa seria buscar outra base legal, e não o consentimento, para o tratamento de dados pessoais dos eleitores, algo que exigiria alterações no Art. 7º da LGPD ou desenvolvimento doutrinário no sentido de se demonstrar “interesses legítimos” de candidatos e coligações, por exemplo, encontrando guarida no inciso IX.

Outro aspecto a ser considerado é o impacto que a restrição ao uso de dados pessoais pode ter no acesso do eleitor à propaganda durante a campanha, já que a informação plural é o principal insumo para alimentar o debate e a tomada de decisão na escolha dos candidatos.

A LGPD é mais que pertinente para o momento, em que países democráticos se questionam sobre os efeitos que o uso

indiscriminado de dados pessoais provocam em processos eleitorais, como a possível manipulação dos cidadãos de forma sub-reptícia e desleal. A preocupação legítima com o direito à privacidade do indivíduo, porém, não pode se exacerbar a ponto de tirar-lhe o acesso à pluralidade de informação, isolando-o dos candidatos justamente nos canais digitais mais propícios ao embate de ideias. Afinal, privar o eleitor do contato com a diversidade de discursos e propostas, em vez de fortalecer sua autodeterminação, pode tornar sua escolha menos esclarecida e mais restrita.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIONI, Bruno R. **Proteção de Dados Pessoais**: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 5.762/2019**. Altera a Lei 13.709, de 2018, prorrogando a data da entrada em vigor de dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD – para 15 de agosto de 2022. Brasília, DF, 30 out. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsession-id=7109E002A211FC4F07A01DDFA796B398.proposicoesWebExterno1?codteor=1828120&filename=PL+5762/2019 Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência de 15 de outubro de 2019**. Torna pública a indicação de representantes da Câmara dos Deputados no Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 16 out. 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2019/atodapresidencia-58108-15-outubro-2019-789258-publicacaooriginal-159224-cd-presi.html Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (marco civil da internet). Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.709-2018?OpenDocument Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 01 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm Acesso em: 07 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23-610> Acesso em: 22 mai. 2020.

BRUNA, Sérgio Varella. **A LINDB e a entrada em vigor da Lei de Proteção de Dados**. *Jota*, São Paulo, 10 jan. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-lindb-e-a-entrada-em-vigor-da-lei-de-protacao-de-dados-10012019> Acesso em: 13 out. 2019.

CADWALLADR, Carole; HARRISON, Emma G.. **Revelead: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach**. *The Guardian*, [s.l.], 17 mar. 2018. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election> Acesso em 8 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Presidência. **Portaria nº 128, de 6 de agosto de 2019**. Indica os representantes do CNMP no Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Brasília, DF, 6 ago. 2019. Disponível em:

http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.128.pdf Acesso em: 17 out. 2019.

CRUZ, Francisco Brito; *et al.* **Direito Eleitoral na Era Digital**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

CRUZ, Francisco Brito; MASSARO, Heloisa; BORGES, Ester. **Santinhos’, memes e correntes: um estudo exploratório sobre spams recebidos por WhatsApp durante as eleições**. São Paulo: Internet Lab, 2018. Disponível em: <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Relat%C3%B3rio-Spam-WhatsApp.pdf> Acesso em: 27 mai. 2019.

CRUZ, Francisco Brito; SILVEIRA, Hélio Freitas de Carvalho da; ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. **É urgente proteger a privacidade do eleitor**. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/e-urgente-protoger-a-privacidade-do-eleitor/> Acesso em: 27 mai. 2019.

DADOS anônimos exigem legislação transparente. **Entrevista com Danilo Doneda**. [s.l.]: CDTV, 2016. (7 min.), color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FF38EeUQ2og&feature=youtu.be> Acesso em: 22 set. 2019.

DONEDA, D. **A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental**. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, 11. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315/658> Acesso em: 19 set. 2019.

DONEDA, Danilo. **O que está em jogo com a nova autoridade nacional de proteção de dados**. *Jota*, [s.l.], 13. ago. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o->

que-esta-em-jogo-com-a-nova-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados-13082018 Acesso em: 22 set. 2019.

FERRAÇO, Ricardo. **Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei que daria origem à LGPD**. Senado Federal, Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7751566&ts=1567535187796&disposition=inline> Acesso em: 14 set. 2019.

FLORES, Paulo. **O que a Cambridge Analytica, que ajudou a eleger Trump, quer fazer no Brasil**. *Nexo Jornal*, São Paulo, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/08/O-que-a-Cambridge-Analytica-que-ajudou-a-eleger-Trump-quer-fazer-no-Brasil> Acesso em: 8 set. 2019.

GOLDHILL, Olivia. **A 'big data' firm sells Cambridge Analytica's methods to global politicians, documents show**. *Quartz*, [s.l.], 14 ago. 2019. Disponível em: <https://qz.com/1666776/data-firm-ideia-uses-cambridge-analytica-methods-to-target-voters/> Acesso em: 19 ago. 2019.

HERN, Alex. **Facebook agrees to pay fine over Cambridge Analytica scandal**. *The Guardian*, [s. l.], 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2019/oct/30/facebook-agrees-to-pay-fine-over-cambridge-analytica-scandal> Acesso em 3 nov. 2019.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e Privacidade na Internet**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINES, Fernando. **TSE reabre investigação sobre uso de fake news em massa nas eleições**. *Conjur* [s.l.], 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-17/tse-reabre-investigacao-uso-fake-news-massa> Acesso em: 4 de nov. 2019.

MALDONADO, Viviane N.; BLUM, Renato O. (Orgs.). **LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MELLO, Patrícia Campos. **Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contr-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> Acesso em: 9 de set. 2019.

MELLOa, Patrícia Campos. **Empresas contrataram disparos pró-Bolsonaro no WhatsApp, diz espanhol**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18. jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/empresas-contrataram-disparos-pro-bolsonaro-no-whatsapp-diz-espanhol.shtml> Acesso em: 9 set. 2019.

MELLOb, Patrícia Campos. **WhatsApp admite envio massivo ilegal de mensagens nas eleições de 2018**. *Folha de São Paulo*, Medellín, 08. out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml> Acesso em: 13 out. 2019.

PAIVA, Fernando. **26% dos brasileiros afirmam ter recebido spam político por WhatsApp**. *Mobile Time*, [s.l.], 10 dez. 2018. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/10/12/2018/26-dos-brasileiros-afirmam-ter-recebido-spam-politico-por-whatsapp/> Acesso em: 9 set. 2019.

RAIS, Diogo [Coord.]. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

REBELLO, Aiuri; COSTA, Flávio; PRAZERES, Leandro. **PT usou sistema de WhatsApp; campanha de Bolsonaro apagou registro de envio**. *UOL*, São Paulo, 20 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/26/>

bolsonaro-apagou-registro-whatsapp-pt-haddad-usou-sistema-mensagens.htm Acesso em: 9 set. 2019.

RODRIGUES, Arthur; MELLO, Patrícia Campos. **Fraude com CPF viabilizou disparo de mensagens de WhatsApp na eleição.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/fraude-com-cpf-viabilizou-disparo-de-mensagens-de-whatsapp-na-eleicao.shtml> Acesso em: 10 set. 2019.

ROSENBERG, Matthew; CONFESSORE, Nicholas; CADWALLADR, Carole. **How Trump Consultants Exploited The Facebook Data of Millions.** *The New York Times*, Londres, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html> Acesso em: 8 set. 2019.

STACEY, Kiran. **Facebook pagará multa de US\$ 5 bi e criará comitê independente de privacidade.** *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/facebook-pagara-multa-de-us-5-bi-e-criara-comite-independente-de-privacidade.shtml> Acesso em: 8 set. 2019.

TUROLLO JR., Reynaldo. **Operadoras devem informar ao TSE linhas de agências suspeitas de disparos pelo WhatsApp.** *Folha de São Paulo*, Brasília, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/operadoras-devem-informar-ao-tse-linhas-de-agencias-suspeitas-de-disparos-pelo-whatsapp.shtml> Acesso em: 13 out. 2019.



**AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS EM
TEMPOS DE PANDEMIA**

***MUNICIPAL ELECTIONS IN
PANDEMIC TIMES***

Joelson José da Silva

RESUMO: Este trabalho apresenta cinco hipóteses possíveis, para a realização das próximas eleições municipais, sob uma perspectiva temporal, que remetem às incertezas da duração do surto pandêmico da COVID-19, e seus efeitos no Brasil. Versa sobre algumas medidas sanitárias, que podem ser adotadas, tanto pelos partidos políticos, quanto pela Justiça Eleitoral, no sentido de reduzir a aglomeração de pessoas, bem como reduzir o risco da contaminação dos atores pertencentes ao processo eleitoral. Discorre ainda, sobre a possibilidade de manutenção das eleições, no prazo legal já estabelecido para o calendário eleitoral de 2020. Passando pelo adiamento das eleições, com previsão, ainda para dezembro de 2020. Abordando a tese de adiamento das eleições, com ou, sem a substituição dos ocupantes dos respectivos cargos eletivos. Culminando, com a postergação dos mandatos, para coincidir com o prazo final dos mandatos dos candidatos eleitos em outubro de 2018. Ratificando a tese da unificação dos pleitos eleitorais, para outubro de 2022.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições municipais, Pandemia, Adiamento das eleições, Postergação de mandato.

***ABSTRACT:** This paper presents five possible hypotheses for the next municipal elections, from a temporal perspective, which refer to the uncertainties of the duration of the pandemic outbreak of COVID-19, and its effects in Brazil. It deals with some sanitary measures, which can be adopted, both by the political parties, and by the Electoral Justice, in order to reduce the crowd of people, as well as reduce the risk of contamination of the actors belonging to the electoral process. It also discusses the possibility of maintaining the elections, within the legal deadline already established for the 2020 electoral calendar. Going through the postponement of the elections, scheduled for December 2020. Addressing the thesis of postponing elections, with or without replacing the occupants of the respective elective positions. Culminating, with the postponement of the mandates, to coincide with the*

deadline of the mandates of the candidates elected in October 2018. Ratifying the thesis of unification of electoral elections, for October 2022.

KEYWORDS: *municipal elections, pandemic, Postponement of elections, Postponement of mandate.*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho justifica-se pela atual conjuntura mundial, provocada pela necessidade de isolamento social, em decorrência do surto pandêmico da Covid-19, trazendo à tona, instabilidade para a agenda eleitoral brasileira, no que tange às eleições municipais de 2020.

Nesse sentido, tal estudo tem a pretensão de discorrer sobre as dificuldades inerentes à realização das eleições municipais de 2020. Ao passo que possui o condão de apresentar propostas que possam viabilizar a realização das eleições municipais vindouras.

Mediante as possibilidades apresentadas, o estudo assumiu como hipótese mais provável, o adiamento das eleições para a data mais próxima possível, sem contudo, comprometer o prazo natural dos mandatos em curso, a ponto de adiar os prazos para a realização do pleito municipal que se segue, para respeitar a segurança dos “agentes do processo eleitoral”, reduzindo substancialmente a aglomeração de pessoas, sobretudo na data da votação.

A metodologia utilizada para a confecção deste trabalho foi obtida exclusivamente através de pesquisa bibliográfica, realizada na legislação, doutrina e jurisprudência atinente ao processo eleitoral e suas possíveis alterações.

Diante dos efeitos nefastos já experimentados pelo advento da Pandemia da Covid-19 no Brasil, corroborado pela incerteza de sua duração, vislumbra-se cinco hipóteses, acerca da realização das próximas eleições municipais.

2. MANUTENÇÃO DAS ELEIÇÕES PARA O 1º DOMINGO DE OUTUBRO DE 2020

Uma das hipóteses possíveis seria a manutenção das eleições para o 1º domingo de outubro de 2020, uma vez que, nos termos do que preconiza o art. 1º da Lei das Eleições, a saber,

as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo. (LEI 9.504/97, Artigo 1º)

Contudo, a possibilidade da realização das eleições, ainda para o mês de outubro deste ano, resta cada vez mais difícil dada a orientação de se evitar aglomerações, bem como, a inafastável observância aos prazos a serem respeitados no processo eleitoral.

Das cinco hipóteses, o TSE aparentemente se inclina a amparar a manutenção das eleições para prazo legalmente previsto. O entendimento restou assentado no julgamento da Consulta (CTA) **0600320-94** formulada pela Deputada federal Clarissa Garotinho (Pros-RJ), por unanimidade, a Corte Eleitoral, acompanhando o voto do Min. Relator Og Fernandes decidiu que: “não cabe ao TSE alterar os prazos determinados pela legislação eleitoral, como é o caso da antecedência de seis meses para a transferência do domicílio eleitoral de candidato”. (TSE/COMUNICAÇÃO. 2020)

É bem verdade que a colenda Corte Eleitoral não decidiu sobre a manutenção da data das eleições para outubro próximo, no entanto, sinalizou pela manutenção da higidez dos prazos eleitorais legalmente estabelecidos.

O mesmo entendimento foi exarado na decisão monocrática da Eminente Ministra Rosa Weber, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.359, sendo integralmente ratificado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal. Cita-se:

MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 9º, CAPUT, DA LEI Nº 9.504/1997, E ART. 1º, IV, V E VII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº64/1990 E, POR ARRASTAMENTO, ART.10, CAPUT, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.609/2019 E DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.606/2019 (CALENDÁRIO DAS ELEIÇÕES DE 2020). PANDEMIA EM CURSO DA COVID-19. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. ALEGAÇÃO DE VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E DA SOBERANIA POPULAR. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. PRAZO. SUSPENSÃO POR 30 DIAS. FUMUS BONIJURIS E PERICULUM IN MORA NÃO DEMONSTRADOS. INDEFERIMENTO.

Conforme restou assentado, a higidez dos prazos eleitorais foram mantidos, pelo menos no que tange aos prazos para filiação partidária, à medida que o entendimento da manutenção foi firmado em sede de consulta pelo TSE e ratificado na oportunidade do julgamento da ADI 6.359, pelo STF.

3. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS COM A REALIZAÇÃO PREVISTA AINDA PARA O ANO DE 2020 E SEM A NECESSIDADE DE POSTERGAÇÃO DOS MANDATOS DE PREFEITO, VICE E VEREADORES

Outra possibilidade que se evidencia na linha das hipóteses da realização das eleições municipais, se daria por meio do adiamento das eleições para dezembro de 2020, conseqüentemente, sem a necessidade de postergação dos mandatos de prefeito, vice e vereadores. Das hipóteses consideradas, o adiamento das eleições para dezembro de 2020 é a mais aceitável e viável, tanto do ponto de vista fático, como legal.

Por conseguinte, uma vez as eleições ocorrendo ainda em 2020, aproveitaria a mesma logística que por ventura seria utilizada nas eleições de outubro deste ano.

Para tanto, é pertinente alertar que ao manter as eleições ainda este ano, algumas dificuldades práticas devem ser consideradas. Das quais, as principais são: a nomeação dos mesários, a realização das convenções e a organização de praxe, no dia das eleições.

a. Da nomeação dos mesários

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.606/2019, que estabelece o calendário eleitoral referente às eleições 2020, fixa o prazo de 07 de junho a 5 de agosto de 2020, para o juiz eleitoral nomear os membros das mesas receptoras e o pessoal de apoio logístico dos locais de votação para o primeiro e eventual segundo turnos de votação. De sorte, o prazo disposto na citada resolução referente à nomeação dos mesários deverá ser estendido proporcionalmente ao adiamento do novo prazo estabelecido para a realização das eleições em dezembro de 2020.

A dificuldade referente à nomeação dos mesários nos termos e prazos acima, não se encerra em si, mas na efetivação do quantitativo operacional, que será convocado a prestar o relevante serviço cívico, no dia apazado e, de acordo com o calendário eleitoral estabelecido.

Desta feita, em relação ao quantitativo operacional necessário, o adiamento do prazo de nomeação dos mesários, poderá ser extremamente positivo, visto que, potencialmente o número de pessoas imunizadas aumentaria com o passar dos dias, assim, tendendo para uma eleição mais “sadia”.

Considerando que a participação dos mesários de fundamental importância para a realização das eleições e, que o trabalho desempenhado por eles, não se reveste de uma atividade remunerada, deve-se atentar para a capacidade de recrutamento nos prazos previstos.

Diante da escalada, ainda crescente, dos números da Covid-19, uma “*luz de advertência*” se acende e, deve ser bastante considerada para efeito da nomeação dos mesários. Acredita-se em um aumento sensível no número de justificativas de ausência entre os mesários previamente escolhidos para atuar no dia das eleições. Caso, não haja por parte do Poder Público uma unificação de esforços para garantir ao máximo a integridade física dos mesários convocados.

Por outro lado, os mesários seriam naturalmente convencidos a prestar serviço à Justiça Eleitoral, uma vez que o Poder Público se comprometa a adotar algumas medidas que garantiriam o mínimo de segurança à integridade física daqueles.

Dentre as medidas de segurança atreladas diretamente aos mesários e demais auxiliares, a Justiça Eleitoral poderá realizar o citado treinamento de forma remota, seja através de reuniões online, ou disponibilizando vídeos com a formação no sítio dos Tribunais Regionais Eleitorais.

b. Das convenções partidárias

Quanto aos preparativos e a realização das convenções partidárias, pode-se adotar, pela Justiça Eleitoral, algumas práticas de segurança e torná-las mais acessíveis aos partidos políticos e coligações.

No sentido de facilitar os atos preparatórios que antecedem as convenções, a Justiça Eleitoral poderia recepcionar o livro de ata e a lista de presença, de forma virtual, em formato padronizado, para rubrica do juiz eleitoral. Os quais seriam enviados pelos partidos políticos. Por outra vertente, a própria Justiça Eleitoral poderia disponibilizar os livros de ata e as listas de presença, já rubricados eletronicamente, em formato próprio, aos partidos políticos, através do sítio dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Já a realização da convenção partidária em si, não haveria tantos problemas para evitar aglomeração de pessoas, considerando que se trata de uma atividade interna *corporis*. Ademais, para a validade do ato convencional, é necessária apenas a participação dos correligionários, não sendo sequer obrigatória, a presença da totalidade deles no citado evento.

Desta feita, a reunião partidária, antes presencial, daria lugar a um evento virtual, através da videoconferência. Na oportunidade, seriam colhidas as assinaturas dos presentes, por meio de assinatura eletrônica. Ao final da convenção, lavrar-se-ia a ata, na presença virtual dos convencionais.

Por fim, a ata da convenção e a lista dos presentes deveriam ser digitadas no Módulo Externo do Sistema de Candidaturas (CANDex) e enviadas pela internet à Justiça Eleitoral ou na impossibilidade de tal envio, poderia ser entregue, em meio digital perante a Justiça Eleitoral.

c. Do dia das eleições

Das dificuldades apontadas para a realização das eleições ainda este ano, pode-se citar o dia das eleições como sendo o ato mais problemático, considerando o surto da Covid-19, mesmo em dezembro de 2020. Inevitavelmente no dia das eleições, haverá aglomeração de pessoas, ainda que se pense numa estrutura para manter o distanciamento entre os eleitores nas filas que se formam em frente às seções eleitorais.

Uma medida, pretensiosamente eficiente para reduzir a aglomeração de pessoas no dia da eleição, seria estender o prazo de votação. O horário atualmente previsto, entre a abertura da seção e o respectivo fechamento é das 07h00min da manhã às 17h00min horas da tarde. Tal prazo poderia se estender até as 21h00min horas. Talvez, realizar a votação em mais de um dia.

Outra medida que poderia ser utilizada, separada ou em conjunto com a extensão do prazo de votação, seria a separação dos horários de votação, por grupos de risco ou comorbidade.

Outras possibilidades poderiam viabilizar a realização das eleições ainda este ano: redução do número de fiscais partidários (de dois fiscais, para apenas um fiscal em cada seção de votação); garantir o afastamento mínimo recomendado para a formação das filas, no dia da votação; uso da máscara obrigatório a todos; convocação de “força armada” para evitar aglomeração de pessoas nas proximidades das seções de votação; disponibilização de produtos para limpeza e higienização dos locais da votação e das mãos dos eleitores, mesários e auxiliares.

3.1 DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE VERSA SOBRE O ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES PARA DEZEMBRO DE 2020

Importa destacar que a tese de adiamento das eleições para o mês de dezembro de 2020 já se encontra amparada por Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, do Rede-AP e, outros. Por oportuno, vale citar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 18/2020, na forma abaixo ementada:

Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre o adiamento das eleições municipais para Prefeito, Vice-Prefeito e vereador, previstas para 04 de outubro de 2020, para 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência das medidas para enfrentamento da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde.

A citada PEC, apresentou de forma banalizada, uma proposta viável de adiamento das eleições municipais de 2020. Além de apresentar um prazo razoável de adiamento até o dia da votação, o que reflete na flexibilização de vários outros prazos do calendário eleitoral, manteve inalterados os prazos dos mandatos eletivos em curso. Os quais, findam com a nomeação dos novos eleitos em 1º de janeiro de 2021.

3.2 AS ALTERAÇÕES LEGAIS DO PROCESSO ELEITORAL E O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL

Nos termos do que dispõe o art. 16, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dá conta de “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Com base no enunciado do artigo supracitado, a lei editada em 2020, tendente a

alterar o processo eleitoral, não teria aplicabilidade, para as eleições de dezembro de 2020.

Antes mesmo de tecer maiores comentários sobre a inaplicabilidade da lei que venha a alterar o processo eleitoral, editada no mesmo ano da realização das respectivas eleições, em obediência ao Princípio Anualidade Eleitoral, cabe destacar o conceito de “lei”, trazido pelo artigo 16, da Carta maior de 1988.

Nesse sentido, a expressão “lei”, naquele contexto, é gênero. Trata-se de termo de aceção ampla. De sorte, a vedação imposta pelo citado artigo, inclui também a emenda constitucional no conceito geral de lei, ali previsto. Portanto, o Princípio da Anualidade Eleitoral, insculpido naquele artigo, veda a aplicação, não só das leis complementares e ordinárias, mas também, a edição de emenda constitucional que possua o condão de alterar o processo eleitoral, sem observância do prazo mínimo, legalmente estipulado.

O entendimento pela impossibilidade de aplicação de lei que altera o processo eleitoral, antes de decorrido o prazo estabelecido no artigo 16 da CF/88, mesmo se tratando de emenda constitucional, restou assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.685-8/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

A citada ADI instigou o Supremo Tribunal Federal a se posicionar sobre a possibilidade da aplicação das modificações trazidas no bojo da Emenda Constitucional 52/2006 nas eleições de 2006, mais precisamente no artigo 1º, referendado pelo art. 2º da citada emenda. As quais alteraram o parágrafo primeiro do artigo 17º, da Lei Fundamental.

Na oportunidade, o Colendo STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade para afastar a aplicabilidade de tais modificações incidirem nas eleições de outubro de 2006.

Destaca-se do notável precedente constitucional, a emérita colaboração dada ao julgado, pelo Excelso Ministro Eros

Grau. Na verdade, além de posicionar-se a favor da inaplicabilidade do dispositivo constitucional àquelas eleições, o ministro foi adiante ao asseverar que a EC 52/2006 poderia até ter revogado o artigo 16 da Carta Magna de 1988. Visto que tal dispositivo foi inserido em nossa constituição, através de EC 04/1993. Para melhor entendimento, cita-se o trecho mencionado do voto do Ministro:

Pretende-se seja inconstitucional o preceito do artigo 2º da EC 52/06 porque estaria em oposição ao disposto no artigo 16 da Constituição. Observo, de plano, que uma emenda constitucional poderia inclusive e até mesmo ter revogado o preceito veiculado por esse artigo 16, o que, contudo, não ocorreu.

Este ponto é extremamente relevante. Pois esse artigo 16 seria emendável, até porque decorreu, em sua redação atual, de uma emenda à Constituição, a EC 04/93. Daí porque, como observou na tribuna o Professor Marcelo Cerqueira, não cabe a atribuição, a esse preceito, do caráter de cláusula pétrea. (ADI 3.685-8 de 22/03/2006)

Cabe ainda ressaltar que, não seria possível uma lei editada ainda este ano, mesmo, sendo uma lei complementar, tendente a alterar a data das eleições de outubro próximo, não seria possível. O óbice para a aplicabilidade da lei infraconstitucional à espécie, se não restar configurada por infringência ao Princípio da Anualidade Eleitoral, haveria de qualquer sorte, ser barrada pela inconstitucionalidade. Ao passo que a referida lei não poderia alterar o disposto no art. 29, I, II, da CF/88. O qual dispõe sobre o prazo do mandato, de 04 anos e, o dia das eleições. Citam-se os dispositivos em voga:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará,

atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

- I. eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;
- II. eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

Na forma acima referendada, o processo eleitoral não poderá ser alterado, no que tange à mudança da data das eleições, por lei infraconstitucional, em virtude da previsão expressa da regularidade da citada data, já se encontrar devidamente estabelecida na CF/88. Na mesma esteira, a mencionada lei infraconstitucional, mesmo que pudesse alterar a data das eleições, não poderia ser aplicada às eleições deste ano, em observância ao Princípio da Anualidade eleitoral, por ausência do trânsito temporal, estabelecido no artigo 16 da Carta Maior de 1988.

4. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES PARA 2021 COINCIDINDO COM A EXTINÇÃO DOS MANDATOS EM 1º DE JANEIRO DE 2021, COM NOMEAÇÃO PROVISÓRIA DO MAGISTRADO DA COMARCA, NÃO ELEITO PELO VOTO POPULAR

Apesar de ter sido, recentemente, ventilada na mídia a possibilidade de o magistrado responsável pela comarca, assumir o Poder Executivo Municipal, em decorrência da vacância do respectivo cargo, tal tese não possui respaldo jurídico em si. Mesmo assim, há quem defenda por via reflexa, a compatibilidade, sob o fundamento disposto no artigo 80 da CF/88, nos exatos termos:

“Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.”

Do ponto de vista legal, a nomeação provisória de representantes não eleitos pelo voto popular, em virtude da vacância do executivo municipal, necessitaria de observância estrita à legislação de regência.

Destaca-se como importante ao estudo do caso sob análise, que a vacância do executivo municipal pode decorrer de viés eleitoral e não eleitoral. No sentido de melhor fundamentar o acima exposto, cita-se o julgamento da ADI 5.525, de relatoria do Min. Roberto Barroso, *DJE* de 29-11-2019, em que o Colendo STF, pontuou:

[...] tratando-se de causas eleitorais de extinção do mandato, a competência para legislar a respeito pertence à União, por força do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, e não aos entes da Federação, aos quais compete dispor sobre a solução de vacância por causas não eleitorais de extinção de mandato, na linha da jurisprudência do STF [...]

No que pese a ausência de respaldo legal na esfera municipal a atender a hipótese na forma acima referendada pelo citado julgado. Tem-se que, seria inviável também tal substituição, do ponto de vista da escassa quantidade de magistrados lotados nas comarcas das pequenas cidades do interior do país. Por essa vertente, como ficariam as cidades que não contam com a presença física de magistrado, em virtude do respectivo município não sediar o Poder Judiciário.

Assim, para a ascensão ao Poder Executivo Municipal pelo magistrado da respectiva Comarca, como apregoava às mídias sociais, não desperta maiores interesses aos órgãos competentes para

deliberar sobre a matéria em voga. A aposta mais acertada para a que a tese referendada viesse à tona, se deu pela iminência do fim dos mandatos dos chefes do executivo municipal, sem uma definição confiável, até os dias atuais.

5. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES DE 2020 COM POSTERGAÇÃO DOS MANDATOS DE PREFEITO, VICE E VEREADORES, MANTENDO-OS NOS RESPECTIVOS CARGOS, ATÉ QUE SE DEFINAM OS NOVOS ELEITOS EM 2022 - TESE DA CONCILIAÇÃO DOS PLEITOS

A quarta hipótese referente ao adiamento das eleições de 2020, com a postergação dos mandatos de prefeito, vice e vereadores, até que se conheçam os novos eleitos, é improvável, uma vez que o prazo da extensão do mandato desta hipótese cessaria com a posse dos novos eleitos para um mandato de quatro anos.

Nesse sentido, o Senador piauiense Marcelo Castro, do Partido MDB, propôs ainda no mês de maio de 2020, a PEC nº 16. A referida PEC combina a possibilidade de adiamento das eleições com a postergação dos mandatos dos eleitos e conciliação dos pleitos em outubro de 2026, ementada nos termos expostos:

Autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a adiar as eleições municipais de outubro de 2020, em caso de necessidade e fixa o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores a serem eleitos nessas eleições, a fim de que haja a coincidência de todos os pleitos a partir de 2026.

Destaca-se da ementa da referida PEC, o caráter misto proposto, quais sejam: a possibilidade de adiamento das eleições, mantendo as eleições ainda para este ano e, o adiamento das eleições

para o ano vindouro, com prazo máximo para a realização das eleições já definido.

Segundo a PEC, o mandato dos eleitos perante a eleição de 2020 ou, na eleição de 2021, findaria somente em 2026, proporcionando aos eleitos, um mandato de 06 anos. Percebe-se, então, que tal hipótese, diferentemente das demais que remetem somente ao adiamento das eleições, nesta há proposta de mudança quanto à duração dos mandatos, atualmente de 04 anos.

§ 1º Não sendo viável a realização das eleições municipais de 2020 na data prevista no inciso II do art. 29 da Constituição Federal, ante as condições estabelecidas no *caput*, o Tribunal Superior Eleitoral marcará nova data para a realização dos primeiro e segundo turnos, considerando o menor adiamento possível.

§ 4º Se na nova data definida para realização do pleito continuarem presentes as condições que levaram ao primeiro adiamento, o Tribunal Superior Eleitoral deverá, no menor prazo possível, marcar nova data, observado o limite de 25 de abril de 2021, para ambos os turnos.

Vale destacar, no trecho da PEC acima colacionado, que a referida proposta congrega duas possibilidades quanto a data para a realização das eleições municipais, a saber: realização das eleições ainda para este ano; não sendo possível tal realização, remete para a data mais próxima possível em 2021, facultando ao TSE, a possibilidade de alterar os prazos do calendário eleitoral.

6. ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES DE 2020, COM A POSTERGAÇÃO DOS MANDATOS DE PREFEITO, VICE E VEREADORES, MANTENDO-OS NOS RESPECTIVOS CARGOS, ATÉ QUE SE DEFINAM OS NOVOS ELEITOS, COM A CONCILIAÇÃO DOS MANDATOS EM 2026 - TESE DA UNIFICAÇÃO DOS PLEITOS

A hipótese em destaque remete ao adiamento das eleições de 2020, com a postergação dos mandatos de prefeito, vice e vereadores, mantendo-os nos respectivos cargos, até que se definam os novos eleitos em outubro de 2026. A tese da unificação dos pleitos é bastante conhecida pelo Congresso Nacional, a despeito da recorrência de projetos de lei tramitando em ambas as Casas Legislativas, sobre a matéria em voga.

Por oportuno, recentemente o Senador Elmano Ferrer, do PODEMOS/PI, protocolou a PEC 19/2020, ementada nos seguintes termos: “Inserir artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prorrogar os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016, e prever a realização de eleições gerais em 2022”.

Mesmo sendo bastante importante a unificação dos pleitos, o legislador não deve atropelar os fatos. De modo que, não deve ocorrer de forma casuística, a redução ou ampliação dos mandatos. De sorte, a edição de lei que tende a ampliar ou reduzir o mandato eletivo no campo fático, merece muita sensibilidade por parte do legislador.

Nesta toada, a ampliação legal do mandato eletivo, só deveria surtir efeito jurídico prático, após, tal ampliação legislativa ser chancelada pelo eleitor nas urnas. De modo diverso, a concessão pelo legislador, de dois anos de mandato a mais, a quem foi conferido

democraticamente, apenas um mandato de quatro anos, parece *sui generis*, tal benesse legislativa.

Do texto constitucional atinente aos Princípios Fundamentais da Carta Magna de 1988, o legislador constituinte teve a intenção inequívoca de “empoderar o povo”, sobretudo na forma de representação. Cita-se: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Diante da excepcionalidade do momento “sombrio” que acomete o país, bem como pelo poder de representação dispensada aos representantes do povo no Congresso Nacional, tem-se que a extensão do mandato, pela via legal, na forma não sufragada pelo voto nas urnas, em tese não afrontaria a autonomia da vontade do povo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante as incertezas, quanto à duração e os efeitos que a Pandemia da Covid-19, ainda possa trazer aos brasileiros, torna-se incerta, tanto à data para a realização das próximas eleições municipais, quanto à duração do prazo dos mandatos.

Pelo exposto neste trabalho, conclui-se pela hipótese que mais se apresenta como viável, quanto à realização das eleições municipais, é aquela que dispõe sobre o adiamento das eleições para 06 e 20 de dezembro de 2020, em primeiro e segundo turnos respectivamente.

Contudo, devem os envolvidos neste processo de adiamento, observar o regramento legal atinente à espécie, para não incorrer em nenhuma inconstitucionalidade ou, afronta a qualquer das cláusulas pétreas constitucionais.

A referida hipótese de adiamento das eleições para dezembro de 2020 viabiliza-se ainda mais, com adoção das práticas simplificadoras, referentes às convenções, perpetradas tanto pelos partidos e coligações, quanto pela Justiça Eleitoral. Da mesma sorte, devem ser implementadas as práticas de higiene e segurança, dispensadas aos agentes propulsores do processo eleitoral.

Por fim, pesa ainda, em favor do adiamento das eleições para dezembro de 2020, logicamente, a desnecessidade de postergar os atuais mandatos eletivos municipais. Algo que por si só, deixa de atrair inúmeras querelas constitucionais e infraconstitucionais à espécie.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Emenda Constitucional N° 52, de 8 de Março de 2006**. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília, em 8 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm> Acessado em: 24/05/2020.

_____. **Emenda Constitucional N° 4, de 1993. Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal. Brasília, 14 de setembro de 1993. Disponível em:** <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emec/1993/emendaconstitucional-4-14-setembro-1993-366933-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acessado em: 23/05/2020.

_____. **Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>> Acesso em: 25/05/2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2020**. Introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de tornar coincidentes os mandatos eletivos. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142021>> Acessado em: 26/05/2020

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2020**. Autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a adiar as eleições municipais de outubro de 2020, em caso de necessidade e fixa o mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores a serem a serem eleitos nessas eleições, a fim de que haja a coincidência de todos os pleitos a partir de 2026. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141980>> Acessado em: 26/05/2020.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 18, de 2020**. dispõe sobre o adiamento das eleições municipais para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, previstas para 4 de outubro de 2020, para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142016>> Acessado em: 27/05/2020.

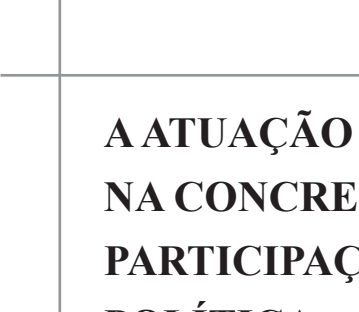
_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3685**. RELATOR: Min. Ellen Gracie. DJE 182: 22/03/2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2367564>> Acessado em: 23/05/2020

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5525**. RELATOR: Min. Roberto Barroso. DJE nº 261 29/11/2019 - ATA Nº 182/2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4982251>>Acessado em: 23/05/2020

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6359**. RELATOR: Min. Rosa Werber. DJE nº 85 02/04/2020. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884990>> Acessado em: 23/05/2020

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução N° 23.606, de 17 de Dezembro de 2019**. Calendário Eleitoral (Eleições 2020). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-606-de-17-de-dezembro-de-2019>> Acessado em: 23/05/2020

TSE reafirma que prazos das Eleições Municipais de 2020 estão mantidos. TSE/Comunicação. Brasília, 12.05.2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/tse-reafirma-que-prazos-das-eleicoes-municipais-de-2020-estao-mantidos>> Acessado em: 26/05/2020.



**A ATUAÇÃO DO ESTADO
NA CONCRETIZAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO FEMININA NA
POLÍTICA**

***THE STATE'S PERFORMANCE
IN ACHIEVING FEMALE
PARTICIPATION IN POLICY***

Gabriella Franson e Silva
Luiz Gustavo de Andrade

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo abordar a (baixa) participação das mulheres na política brasileira, com enfoque nas ações afirmativas adotadas pelo Estado com o intuito de alterar esse quadro. Primeiramente, pretende-se estabelecer um conceito de democracia, por meio da análise das lições de Robert A. Dahl, de modo a entender a estrita ligação desse sistema com a igualdade. Ainda, será objeto de discussão as duas modalidades de igualdade, - qual seja, formal e material -, bem como o processo de consolidação da igualdade material na sociedade, por meio da promoção pelo Estado de ações afirmativas. Serão abordadas, ainda, as políticas públicas adotadas a fim de garantir maior representatividade feminina, quais sejam, cotas de gênero no registro de candidatura e reserva de 30% do Fundo Partidário, FEFC e propaganda eleitoral em rádio/TV para as campanhas de candidatas. Por fim, pretende-se analisar os dados referentes às eleições de 2018, de modo a perceber se tais medidas públicas ensejaram efeitos positivos na participação feminina na política. Desse modo, será analisado o processo de construção da participação das mulheres na política, caracterizado pela adoção de ações afirmativas, e o resultado que essas ações geraram.

PALAVRAS-CHAVE: Participação feminina na política. Democracia. Ações afirmativas. Cota de gênero. Eleições de 2018.

ABSTRACT: *This paper aims to address the (low) participation of women in Brazilian politics, focusing on affirmative actions taken by the State in order to change this situation. First, the intention is to establish a concept of democracy, by analyzing the lessons of Robert A. Dahl, in order to understand the strict connection of this system with equality. Still, the two equality modalities, which are, formal and material, will be discussed, as well as the process of consolidating material equality in society, through the promotion of affirmative actions by the State. The public policies adopted in order to guarantee*

greater female representation, that is, gender quotas in the candidacy registration and reserve of 30% of the Party Fund, FEFC and radio / TV electoral advertising for the candidates' campaigns, will also be addressed. Finally, we intend to analyze the data related to the 2018 elections, in order to understand whether such public measures have had positive effects on female participation in politics. In this way, the process of building women's participation in politics will be analyzed, characterized by the adoption of affirmative actions, and the result that these actions generated.

KEYWORDS: *Female participation in politics. Democracy. Affirmative Action. Gender Quotas. 2018 Elections.*

1. INTRODUÇÃO

Em que pese a democracia ser caracterizada por uma grande representatividade popular e pela busca de uma maior igualdade, essa representatividade mostra-se falha em diversos países democráticos, incluindo o Brasil, tendo em vista a desigualdade presente no número de homens e mulheres eleitos para ocupar cargos políticos.

Nesse sentido, insta salientar que essa situação pode ser justificada por diversos motivos, como por exemplo o tardio direito ao voto adquirido pelas mulheres e o preconceito ainda enraizado na sociedade brasileira.

Ainda, observa-se que referida desigualdade é prejudicial ao sistema democrático, tendo em vista que, conforme será exposto no presente artigo, uma sociedade democrática, nas lições de Robert A. Dahl, deve preencher requisitos para a sua adequação.

Dentre esses requisitos, insta salientar a efetiva participação dos cidadãos na esfera política da sociedade, valendo destacar que estes cidadãos devem ser considerados iguais entre si. Contudo, conforme exposto anteriormente, não é o que ocorre em grande parte das sociedades que adotam a democracia como sistema político, como no Brasil.

Diante dessa situação, foi necessária a atuação do Estado, por meio da adoção de ações afirmativas, a fim de atingir uma maior igualdade material na sociedade brasileira. Nesse sentido, as ações que serão discutidas no presente estudo visam a modificar a situação de sub-representatividade feminina, de modo que ocorra um efetivo crescimento da participação feminina de maneira ativa na política.

Com efeito, foi estabelecido uma quota de gênero nos registros de candidatura, por meio do art. 10, §3º da Lei 9.504/97 a partir das eleições de 2012.

Contudo, referida política não se mostrou satisfatória, haja vista que as mulheres ainda ocupam um lugar secundário no cenário político brasileiro. Dessa forma, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal, restou consignado que as cotas devem ser estendidas também ao Fundo Partidário.

Ainda, por meio de Consulta encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral, foi determinada a aplicação das quotas também no tempo de propaganda eleitoral gratuito aos candidatos e ao FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha – para campanhas de candidatas, sendo ambas medidas adotadas a partir das eleições de 2018.

Desse modo, o principal objetivo da pesquisa é analisar os reflexos da imposição dessas medidas aos partidos políticos, a fim de verificar se de fato ensejaram ao quadro político brasileiro uma maior participação feminina.

Para isso, a presente pesquisa se dará por meio do método indutivo e irá utilizar a pesquisa bibliográfica como técnica, e, ainda, doutrina brasileira e estrangeira, além de jurisprudência.

2. IGUALDADE E DEMOCRACIA

A democracia ao longo da história da humanidade assumiu diversas facetas, tendo em vista que foi adotada como sistema político de diversos povos em diferentes momentos. Nesse sentido, destaca-se que a Grécia é considerada pelos grandes estudiosos do tema o verdadeiro berço desse modelo governamental.

Entretanto, não é o que defende Robert A. Dahl, cientista político que teve a democracia como objeto de estudo ao longo de sua vida. Segundo ele (2001, p. 17), seria um grave equívoco afirmar que a democracia foi “inventada” na Grécia Antiga, há 2500 anos.

Em linhas gerais, segundo Dahl (2001, p. 19), a democracia foi inventada mais de uma vez, em mais de um local, tendo em vista que esse sistema se faz presente sempre que existirem determinadas condições favoráveis para a sua existência. Dessa forma, é certo dizer que há a possibilidade de a democracia já ter sido o sistema de governo utilizado em povos tribais, por exemplo, muito antes do que se tem registro na história.

Nesse sentido, as condições favoráveis para surgimento da democracia seriam i) um grupo de pessoas unido e independente de qualquer controle externo ii) membros qualificados para participarem decisivamente nas escolhas desse grupo, estando motivados pela chamada lógica da igualdade. Portanto, segundo Dahl (2001, p. 20), esses sistemas com tendências democráticas prevaleceram por muitos anos, em um momento anterior a Grécia Antiga, sendo interrompidos a partir do estabelecimento desses grupos por longos períodos em comunidades fixas, o que suscitou na decadência desses

sistemas de governo popular e abriu portas para a prevalência da hierarquia.

Posteriormente, referidas condições favoráveis surgiram novamente, de modo a permitir uma nova reinvenção da democracia, concedendo aos membros do grupo uma maior participação nas decisões políticas. Assim, segundo Dahl, na realidade, a Grécia e Roma foram os primeiros locais em que se observou a instalação de um governo em que foi permitida a participação de um grande número de cidadãos na política, sendo depois disseminado para outras regiões da Europa.

Além disso, o autor (DAHL, 2001, p. 49) estabeleceu em sua obra critérios para determinar se de fato uma sociedade corresponde a um sistema democrático, quais sejam: a) participação efetiva, caracterizada pela possibilidade de todos os membros da sociedade poderem difundir as suas ideias políticas aos outros; b) igualdade de voto, ou seja, a concessão aos membros da possibilidade de exercerem o seu direito de voto na tomada de decisões, bem como os seus votos serem contados de modo igual; c) entendimento esclarecido, que diz respeito ao acesso dos membros a informação sobre os diferentes sistemas políticos além da democracia d) controle do programa de planejamento, que faz referência a oportunidade dos membros de estarem sempre trazendo em discussão as questões referentes a sociedade e que os interessam debater; e) inclusão dos adultos, que determina que todos, ou a maioria, dos adultos pertencentes à sociedade devem participar da tomada de decisões políticas.

Cabe destacar que esses critérios apontados por Dahl dizem respeito a uma sociedade democrática utópica, perfeita. Entretanto, ainda assim eles são de suma importância de serem analisados, visto que servem como padrões para as demais sociedades democráticas se espelharem, de modo a observar as imperfeições existentes em seu sistema e, assim, readequá-los.

Segundo Dahl (2001, p. 52), cada um desses critérios se mostra de grande relevância, dessa forma, se um não estiver presente em determinada sociedade, os seus membros não serão politicamente iguais, e conseqüentemente, a sociedade não terá um viés democrático.

É evidente, portanto, que para uma sociedade ser considerada democrática, ela deve ter dentre seus princípios a igualdade entre os cidadãos, haja vista que ela é considerada pelos grandes cientistas, como Robert Dahl, o grande pilar desse sistema político.

Nesse sentido, cabe destacar que o Brasil, ainda que seja considerado um país com grandes diferenças sociais, está no caminho para atingir a plenitude democrática descrita por Dahl, visto que resguarda no seu texto constitucional a primazia da igualdade em seu art. 5º, caput, o qual dispõe que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”.

Adentrando no mérito desse dispositivo, a doutrina determina que o princípio da isonomia é caracterizado por duas dimensões, sendo elas a igualdade formal e a igualdade material. Em linhas gerais, a formal diz respeito a igualdade estrita da lei, seria o “dever ser”, já a material, remete a igualdade que se observa na realidade das sociedades.

Cabe destacar que essa distinção entre igualdade formal e igualdade material é um fenômeno constitucional recente, tendo em vista que, no início do constitucionalismo, os regramentos jurídicos previam a igualdade de uma maneira tão somente formal, de modo a trazer a ideia de um estado neutro. Posteriormente, no novo constitucionalismo, é que se observou uma maior atuação do estado, objetivando a efetiva realização do princípio da igualdade (ANDREUCCI, 2010, p. 21).

Essa transformação se deu a partir da revelação ao longo da história de que apenas a adoção de textos constitucionais que preveem de maneira formal princípios e regras referentes à igualdade são um verdadeiro fracasso, em especial nas sociedades marcadas por grupos que durante muito tempo foram considerados inferiores aos demais. Nesses países, em que pese haver diversas previsões constitucionais com o objetivo de acabar com o status de inferioridade de determinados grupos, estes permaneceram marginalizados pelo resto da sociedade (GOMES, SILVA, 2001, p. 92).

Tem-se, portanto, que a igualdade formal – marcada apenas pela previsão legal da isonomia, em que se observa uma ausência de atuação mais forte do Estado – não foi suficiente para garantir que esse princípio tornasse uma realidade.

De modo que, assim, para que a igualdade material se torne uma realidade, fez-se necessário que o Estado, por meio do judiciário, executivo e legislativo, iniciasse a participar de maneira ativa nos diversos setores da sociedade, por meio inclusive de leis que preveem disparidade entre os grupos da sociedade.

A atuação estatal com o objetivo de atingir a isonomia em sua materialidade se dá por meio da promoção de ações afirmativas, que podem ser definidas, em linhas gerais, como políticas públicas que concedem tratamento desigual às minorias da sociedade, para que estas se igualem às condições que os demais, considerados a maioria, possuem.

Ou seja, as ações afirmativas são adotadas pelo Estado como uma maneira de reduzir as desigualdades sociais presentes em determinada sociedade, as quais podem ser consideradas herança de uma história marcada pelo preconceito e segregação das minorias.

Dessa forma, torna-se possível concluir que as ações afirmativas podem ser consideradas um instrumento utilizado para se atingir a democracia idealizada por Robert Dahl, haja vista que, ao proporcionarem uma maior igualdade material, permitem

que a sociedade atenda aos critérios utilizados pelo autor para ser caracterizada como uma democracia.

3. IGUALDADE ENTRE HOMEM E MULHER NA POLÍTICA BRASILEIRA

Em que pese a Constituição da República prever em seu texto normativo a igualdade entre homens e mulheres nos seus direitos e obrigações, a realidade brasileira ainda é marcada por uma grande desigualdade de gênero em todos os seus setores.

No que tange a esfera política, as mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro - segundo dados do TSE que apontam um total de 76, 5 milhões de mulheres cadastradas na justiça eleitoral -, entretanto, o índice de ocupação de cadeiras no Poder Executivo é mínimo – não chega nem em 10% -, o que demonstra que os grandes cargos políticos do país ainda são, em geral, ocupados por homens.

Nessa senda, insta salientar que a sub-representação feminina na política não pode ser justificada por uma ausência de interesse pelas brasileiras em participar nos assuntos políticos. Conforme afirma a integrante do Conselho Nacional de Direitos Humanos e ex-ministra do TSE, Luciana Lóssio, essas ilações não possuem nenhum fundamento que comprovem a sua veracidade, visto que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – as mulheres possuem uma grande participação em todos os setores da sociedade, isso quando, o seu índice de participação não chega a ser superior ao índice masculino (LÓSSIO Apud VOLPATO, 2018, p. 80).

Com efeito, tem-se que as mulheres representam mais de 44% dos filiados a partidos políticos, além disso, o serviço público é composto por 55% pelo sexo feminino e na iniciativa privada elas correspondem a 50% (VOLPATO, 2018, p. 80).

Esses dados supramencionados demonstram que a mulher tem interesse e de fato participa de maneira ativa na esfera social, seja no mercado de trabalho ou na política. Desse modo, qualquer tentativa de atribuir à baixa representatividade feminina nos cargos políticos a falta de interesse por elas, mostra-se equivocada.

Assim, tem-se que a exclusão das mulheres da esfera pública no Brasil se dá em razão de uma sociedade com a história marcada pelo forte patriarcado, na qual a figura do homem era caracterizada pelo sujeito qualificado para exercer a vida pública, ao passo que a mulher tinha o papel de zelar pelo lar e pela educação dos filhos (SALGADO, GUIMARÃES, MONTE-ALTO, 2015, p. 157).

Dessa forma, tem-se que a alta disparidade de representação política entre gêneros é apenas um reflexo de uma história marcada por uma suposta superioridade masculina.

Nesse sentido, insta salientar que a conquista nacional do sufrágio feminino no Brasil só se tornou uma realidade em 1932, quando o então Chefe do Executivo, Getúlio Vargas, em atenção às requisições de sua base de apoio, promulgou o Código Eleitoral - por meio do Decreto 21.076 -, em que se reconheceu como eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, sem distinção de sexo.

Entretanto, conforme ensina Adriana Medina Espino (2010, p. 19), apenas o reconhecimento de que a mulher também tem direito de votar não resolveu o problema acerca da exclusão das mulheres na participação política, de modo que “esse direito se constituiu como uma condição necessária, mas não suficiente para garantir o exercício pleno dos direitos políticos das mulheres”.

Dessa forma, segundo a autora (ESPINO, 2010, p. 21), para que se avance para uma sociedade igualitário entre gêneros, é essencial compreender que o ponto de partida entre os homens e mulheres é desigual, admitindo que eles não contam com as mesmas oportunidades em razão de uma prévia construção social. Assim, a

presença de leis “neutras” suscita em resultados desiguais, sendo necessária, portanto, a adoção de ações afirmativas em benefício das mulheres.

3.1 QUOTA DE GÊNERO NOS REGISTROS DE CANDIDATURA

Em uma tentativa de reduzir as desigualdades de gênero na política, a ONU, em conjunto com a União Interparlamentar determinou três modelos de política de cotas: “reserva de assentos para mulheres nos parlamentos, cotas estabelecidas de forma espontânea, pelos partidos políticos e o sistema denominado cotas de gênero em lista de candidaturas” (VOLPATO, 2018, p. 81).

No Brasil, adotou-se a terceira espécie, a partir do texto normativo previsto no art. 11, §3º da Lei nº 9.100/95, em que previa que “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (GOMES, 2018, p. 416).

Entretanto, pelo disposto na lei supramencionada, tem-se que as cotas de gênero seriam aplicadas apenas em âmbito municipal, e que, os lugares que seriam preenchidos aumentariam de 100% para 120%, sendo apenas 20% reservado às mulheres, o que tornou o texto legal, de certo modo, vazio e ineficaz.

Diante desse quadro, é que se promoveu posteriormente a Lei nº 9.504/97, a qual elevou a porcentagem mínima para 30%, além de não fazer mais menção a “mulheres”. Desse modo, a porcentagem de 30% da quantidade de candidatos que a agremiação indicaria, seria reservada a um dos sexos (GOMES, 2018, p. 416).

Nota-se, contudo, que em ambos dispositivos normativos citados até agora, não se observou um caráter obrigatório de cumprimento da quota de gênero, haja vista que seus textos legais

eram compostos, respectivamente, pelas palavras “deverá preencher” e “deverá reservar”.

Nesse contexto, os partidos políticos e coligações interpretavam a lei no sentido de que bastaria reservar esse percentual mínimo para estar em conformidade com a lei. Ou seja, se era permitido apresentar até 10 candidaturas e o partido político preferisse apresentar apenas 7 homens, as 3 vagas remanescentes eram, literalmente, reservadas e nenhuma mulher era apresentada como candidata.

Assim o art. 10, §3º da Lei das Eleições teve seu texto alterado, por meio da Lei nº 12.034/2009.

Essa alteração reforçou o posicionamento de que o cálculo de 30% e 70% deve observar o número de registros de candidatura que foram efetivamente solicitados pelos partidos e coligações, e não o “número previsto em abstrato pelo artigo 10º, caput e §1º da referida lei” (ELIAS, 2015, p. 413), de modo a fornecer às quotas o seu caráter obrigatório.

Ou seja, não bastaria mais o partido político ou a agremiação reservar a vaga e não apresentar nenhuma mulher. Exemplificando, caso o partido possuísse 10 vagas para apresentar e optasse por apresentar apenas 7 candidatos, ele deveria reservar os 30% da quota de gênero dentro desse número.

Referidas previsões legais receberam o nome de “quota eleitoral de gênero”, que podem ser caracterizadas como uma ação afirmativa que tem como objetivo garantir que tanto os homens como mulheres tenham um espaço mínimo de participação na política de seu país, por meio da reserva de determinado número de vagas dentre as vagas que os partidos políticos lançam nas eleições proporcionais (GOMES, 2018. p. 413-414).

Há quem diga que referido dispositivo seria inconstitucional, entretanto, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (APUD, GOMES, 2018, p. 415) responde de maneira negativa a

esse pensamento, sustentando que, por mais que a estrutura interna dos partidos políticos seja construída no sentido de privacidade e intimidade dogmática, sendo contrária a intervenção estatal, estes não possuem nenhum tipo de imunidade acerca das regras e princípios constitucionais, inclusive do princípio da igual dignidade de todos e o da não discriminação entre os sexos.

Assim, segundo a autora, a autonomia que os partidos políticos possuem não deve ser confundida com soberania, uma vez que, com a ideia de autonomia, tem-se que ela não se sobrepõe a obrigação prevista na constituição de resguardar os direitos fundamentais, de modo a autorizar uma atuação corretiva por parte do Judiciário e também imposições derivadas da lei, como é o caso das quotas de gênero.

Contudo, observa-se que as cotas ainda não surtiram o efeito desejado, haja vista que a presença feminina na política ainda é mínima, além de ser patente a não observância dessa norma pelos partidos políticos.

É por essa razão que sanções políticas aplicadas no momento do registro de candidatura seriam ideais para que as quotas ensejassem um maior impacto.

Nessa senda, insta salientar que, no Brasil, caso o partido político não respeite o percentual da quota de gênero, será concedido a ele um prazo legal para regularizar a situação. Entretanto, como já exposto, se a agremiação se manter inerte, a Justiça Eleitoral ainda não possui um entendimento pacificado.

Nessa senda, Rodrigo Lopez Zilio (2018. p. 247), afirma que a solução mais adequada para tal problema seria a regularização da situação pelo partido ou coligação, sob pena de ser promovido pela Justiça Eleitoral um sorteio com o objetivo de excluir um candidato do sexo que exceder o limite. Além disso, o autor destaca que há ainda um pensamento predominante na doutrina no sentido de que, caso não seja respeitado o prazo legal concedido para a regularização

do problema, seja indeferido o DRAP, com a posterior exclusão do partido do pleito eleitoral.

Ainda, Eliane Volpato (2018, p. 86) explica que nas situações em que não houver número suficiente de candidatas para preencher o percentual mínimo da cota de gênero, não será permitido o preenchimento das vagas que sobraram por candidatos do sexo oposto. Nesse caso, o partido ou a agremiação deverá reduzir de modo quantitativo dos candidatos, para que se observe a proporção denominada “30/70”.

Diante do grande número de partidos que deixavam de respeitar a política de cotas, o TSE criou mecanismos para acabar com essa desobediência normativa. Dentre eles, vale citar o Sistema de Candidaturas – CANDex, previsto no art. 22 da Resolução nº 23.373/11, que consiste em um sistema eletrônico de uso obrigatório pelos interessados a lançar candidatos ao pleito eleitoral, que controla as informações de gênero do requerimento coletivo das candidaturas, de modo a analisar os limites mínimos da reserva de gênero nas cadeiras (VOLPATO, 2018, p. 86).

Dessa forma, nas lições de Eliane Volpato (2018, p. 86) “houve, portanto, a atribuição, pela norma legal e também pelo TSE, de caráter impositivo e cogente à determinação de que as vagas reservadas são exclusivas ao gênero”.

Em que pese haver essas disposições pelo TSE, no sentido de evitar o desrespeito a quota de gênero pelos partidos políticos e agremiações, ainda assim é patente a não observância dessa norma no sistema eleitoral brasileiro.

Nessa senda, cumpre destacar uma das modalidades mais comuns de fraude à quota de gênero, qual seja, a candidatura de mulheres consideradas “laranjas”. Essa prática caracteriza-se pela inscrição pelos partidos políticos de mulheres que não possuem nenhum compromisso com a vida política, sendo essas candidatas utilizadas para atender a porcentagem referente à quota de gênero,

dessa forma, representando uma verdadeira afronta aos princípios da democracia participativa (MACEDO, 2014, p. 224).

Contudo, em um primeiro momento, essa prática de fraude à quota de gênero não possuía sanções previstas em lei, de modo que se fez necessário que a justiça eleitoral intervisse.

Dessa forma, ainda em 2012 passou-se a questionar a questão pelas diversas vias eleitoras, como por exemplo Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME) e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Em um desses casos, em uma AIME de origem na 24ª Zona Eleitoral do Estado do Piauí, o Tribunal Regional Eleitoral daquele estado entendeu que não seria cabível a ação de impugnação ao cargo eletivo, nos termos do art. 10, §14 da Constituição da República de 1988, para auferir fraude caracterizada pela utilização de candidatas laranjas, tendo em vista que referido dispositivo normativo não abarca essa modalidade de desrespeito a norma. Dessa forma, acompanhando a jurisprudência vigente até então, referido Tribunal extinguiu a ação sem julgamento de mérito.

Porém, após a interposição de recurso pelas partes, o Tribunal Superior Eleitoral se manifestou no sentido de ampliar o conceito de fraude eleitoral, a fim de englobar toda violação indireta à normalidade do pleito (TSE, RESP 140/PI, 2015).

Essa decisão representou uma quebra de precedentes, haja vista que possibilitou que a fraude das quotas de gênero fosse questionada por meio de AIME, de modo a abarcar a questão das candidatas laranjas no conceito de fraude previsto no texto constitucional (BUENO, COSTA In SALGADO, KREUZ, BERTOTTI, 2018, p. 68).

Posteriormente, em 2016 o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do RESP 63184/ SC consignou a possibilidade de que essa modalidade de fraude fosse apurada por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (TSE, RESP 63184/SC, 2016).

Nesse sentido, destaca-se que referido entendimento foi consignado a partir de uma interpretação pelos membros julgadores da Corte no sentido de que a fraude seria uma modalidade de abuso de poder (BUENO, COSTA In SALGADO, KREUZ, BERTOTTI, 2018, p. 69).

Em que pese essas ações possuírem semelhanças, haja vista que seguem o rito disposto no art. 22 da Lei Complementar 64/90, a AIME é utilizada em casos que se observa abuso de poder econômico, fraude ou corrupção, ao passo que a AIJE visa a questionar abuso econômico, político, ou dos meios de comunicação. Além disso, tem-se que no primeiro tipo de ação, o seu objetivo é apenas a desconstituição do mandato, de modo que não haja punições como multa ou inelegibilidade, em contrapartida, a segunda pode ocasionar tais sanções.

Dessa forma, àquela época restou definido que o uso de candidatas “laranjas” pelos partidos políticos enquadra-se na modalidade de fraude e abuso, de modo a possibilitar a sua discussão por meio de AIJE. Contudo, o primeiro julgamento de referida prática se deu apenas em 2019, com o Resp 193/92 em uma AIJE originada em Valença do Piauí.

Nesse julgamento, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral julgou as coligações “Compromisso com Valença I” e “Compromisso com Valença II” que se uniram para disputar o cargo de vereador em Valença do Piauí no pleito eleitoral de 2016, e entendeu que das 29 candidaturas que apresentaram, cinco foram consideradas laranjas, em razão de receberem um número inexpressivo de votos, não praticarem atos de campanha e não possuírem nenhum gasto declarado em suas prestações de contas.

Essa decisão representou uma inovação no mundo jurídico no que cerne ao tema, tendo em vista que, pela primeira vez, houve a condenação pelo descumprimento das cotas, possivelmente

podendo ser utilizado como precedente em casos semelhantes no futuro.

Por fim, cabe destacar que em maio de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral voltou a discutir as questões relativas a paridade de gêneros na política. Dessa vez, por meio da Consulta nº 060381639 - promovida pela senadora Lídice da Mata (PSB-BA) – restou consignada pela Corte Eleitoral a possibilidade de aplicação de cota de 30% também na constituição dos órgãos partidários.

Nota-se, contudo, que a maioria dos ministros se posicionaram de modo contrário a um possível indeferimento dos pedidos de anotação desses órgãos partidários internos, haja vista que a decisão não possui efeito vinculativo ou sancionatório.

Dessa forma, em seu voto, o ministro Luís Roberto Barroso se manifestou no sentido de propor ao Congresso Nacional que o vazio legislativo em relação a essa discussão seja sanado, de modo a incluir na legislação a previsão da reserva de 30% nos órgãos internos dos partidos, bem como sanções aos que a desrespeitarem.

3.2 APLICAÇÃO DE 30% DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC

Além da adoção de uma quota de gênero no registro de candidaturas, o Brasil adotou ainda uma reserva de 30% do Fundo Partidário e do FEFC (Fundo Especial de Financiamento de Campanha) destinado para as candidaturas femininas, sendo essa uma das providências mais importantes – se não a mais importante – para modificar o quadro brasileiro de participação feminina na política.

E, isso porque, conforme leciona José Jairo Gomes (2019, p. 467), os candidatos a cargos políticos necessitam dispor de recursos financeiros para promoverem as suas ideologias e projetos, a fim de angariarem votos e vencerem a disputa política. Nas palavras

do doutrinador, “é impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultuosos” (GOMES, 2019, p. 467).

Dessa forma, diante do evidente impacto que a utilização de recursos públicos enseja nas eleições, é que se faz necessária a adoção de uma ação afirmativa nesse setor, a fim de impulsionar a atuação feminina na política.

Nesse sentido, frisa-se que referidas medidas foram adotadas após determinação judicial. No caso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 5617/DF, e o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Consulta n.º 0600252 determinaram, respectivamente, a reserva de no mínimo 30% do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha às campanhas femininas, sendo tal regra válida tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais. (GOMES, 2019, p. 476).

No que diz respeito a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF, cumpre salientar que ela foi proposta pela Procuradoria Geral da República questionando o art. 9º da Lei nº 13.165/2015.

Na fundamentação que levou a decisão inovadora, o Relator do caso, Ministro Edson Fachin apontou a evidente baixa representatividade feminina na política, de modo a demonstrar a necessidade de se promoverem ações afirmativas.

Nessa senda, aduziu (STF, ADI 5617, 2018, p. 21) que o princípio da igualdade material e também a jurisprudência já consolidada da Corte, admitem a utilização de determinada “diferença”, caracterizada por questões incontroláveis pelos indivíduos, como o sexo e a cor da pele, para superar as discriminações. Contudo, o uso do mesmo elemento para qualquer outro fim divergente do já mencionado, representa uma ofensa ao princípio da igualdade. Dessa forma, salientou o Ministro Relator (STF, ADI 5617, 2018, p. 24) que a desequiparação utilizada deve ser pontual e visar contornar uma diferença social histórica.

No que diz respeito ao art. 9º objeto de discussão, Fachin sustentou que na prática o uso do mínimo previsto no artigo significa que os homens poderão receber no máximo 95% dos recursos depreendidos pela agremiação política e, se for o caso de se utilizar o máximo legal (15%), aproximadamente 85% dos recursos do partido ou coligação serão destinados às campanhas masculinas.

Segundo o Ministro, não há nenhuma justificativa para essa diferenciação, nem mesmo a autonomia partidária. Pelo contrário, a regra constitucional, em seu artigo 17, dispõe sobre a liberdade de “criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos”, contanto que os direitos fundamentais da pessoa sejam resguardados. Explicitamente, “a autonomia partidária não justifica o tratamento discriminatório entre as candidaturas de homens e mulheres” (STF, ADI 5617, 2018, p. 27).

Conforme exposto, o Ministro Relator, destaca que os dispositivos normativos que englobam esses recursos, como os artigos 38 e 44 da Lei 9.096/95, estão em estrita convergência com a Constituição da República, salientando ainda que cabe ao Tribunal Superior Eleitoral promover a sua distribuição aos partidos políticos na medida de sua representação na Câmara dos Deputados.

Ademais, Fachin reconhece a autonomia dos partidos políticos de distribuir tais recursos internamente, contudo, destaca que essa distribuição deve ser promovida em conformidade com os limites constitucionais.

Torna-se inconcebível, portanto, serem adotadas distinções fundamentadas no gênero para a repartição dos recursos referentes ao Fundo Partidário, eis que essa conduta representa uma clara violação ao princípio da igualdade.

Dessa forma, a única interpretação constitucional pertinente ao caso, segundo Fachin (STF, ADI 5617, 2018), deve ser no sentido de adotar o percentual mínimo das candidaturas de ambos

os sexos, disposta no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, correspondente a 30%.

No que diz respeito à inconstitucionalidade aventada acerca do prazo de três eleições fixado no art. 9, o Ministro Relator sustentou que a sua determinação também se mostra inconstitucional.

Isso porque, a distribuição de recursos pautada no gênero é derivada da própria política de cotas disposta no Art. 10, §3º da Lei de Eleições e deve se dar em consonância com a composição das candidaturas. Desse modo, tem-se que o critério de distribuição dos recursos deve perdurar enquanto for necessária uma composição mínima das candidaturas.

Assim, diante dos fundamentos sinteticamente expostos no presente estudo, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Por fim, no que diz respeito à Consulta n º 0600252 promovida no Tribunal Superior Eleitoral, a qual importou na destinação de 30% do FEFC - Fundo Especial de Financiamento de Campanha – às candidaturas femininas, destaca-se que os nobres Ministros utilizaram da mesma *ratio decidendi* adotada na ADI 5617 pelo Supremo Tribunal Federal, conforme exposto anteriormente no presente estudo.

Dessa forma, entenderam por bem que os direitos à dignidade da pessoa humana e à igualdade de gênero devem prevalecer, sendo plenamente constitucional a destinação de, no mínimo 30% dos recursos do FEFC para campanhas femininas.

Por fim, é importante ressaltar que as decisões mencionadas ao longo do presente capítulo são um claro exemplo da atuação do Estado para a consolidação da igualdade material.

Conforme exposto anteriormente, referida igualdade é atingida por meio da adoção de ações afirmativas que buscam, de certa forma, beneficiar grupos historicamente marginalizados

pela sociedade, a fim de que estes possam gozar de seus direitos formalmente resguardados pela Constituição da República.

No caso das mulheres, restou evidenciado no presente estudo que elas fazem parte desses grupos. Além disso, foi possível observar que apenas a previsão legal, no sentido de resguardar uma quota de gênero, não foi suficiente para que elas se igulassem aos homens em relação a participação no processo eleitoral. Dessa forma, se fez necessário que não apenas o Poder Legislativo atuasse, mas também o Judiciário.

É certo dizer, portanto, que as decisões dos Tribunais Superiores de direcionar 30% dos financiamentos públicos às candidaturas femininas, bem como tempo de propaganda, são a mais pura demonstração de ação afirmativa, tendo em vista que foram promovidas integralmente fundamentadas no objetivo de concretizar a igualdade entre gêneros na política.

3.3 RESERVA DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA

Conforme exposto, a quota de gênero se mostrou falha, tendo em vista que não implicou em mudanças significativas quanto à participação das mulheres na política.

Ou seja, apenas a reserva de um percentual de vagas femininas para competirem no pleito eleitoral, como ocorre na política de quotas, não é suficiente para que haja um aumento no número de mulheres efetivamente eleitas.

E isso se dá em razão da autonomia que os partidos e coligações possuem para promover a distribuição dos recursos financeiros e do tempo de propaganda eleitoral gratuita (OLIVEIRA, 2019, p. 64). Além da já mencionada ausência de expressa previsão legal no sentido de punir os partidos políticos que desrespeitem o percentual da quota de gênero.

Dessa forma, pode-se afirmar que não há “nenhuma garantia de que, uma vez constando como candidata, a mulher tenha apoio real de seu partido para sua candidatura” (BARCELOS; SANTOS, 2015, p. 42).

Diante dessa problemática, é que se fez necessário que o Estado viesse a agir novamente por meio de ações afirmativas para garantir a efetiva participação feminina na política, por meio da aplicação de quotas femininas no Fundo Partidário e no FEFC, bem como pela reserva de tempo de propaganda eleitoral.

No que cerne a propaganda política, primeiramente é importante fazer um adendo, no sentido de salientar que ela é constituída por informações que são veiculadas durante o período compreendido de campanha, a fim de persuadir o eleitor a aceitar ou negar determinadas propostas políticas, de modo a influencia-lo a votar ou não em determinados candidatos ou partidos (ABREU In FUX, PEREIRA, AGRA, PECCININ, 2018, p. 21).

É certo dizer, portanto, que a propaganda e a política possuem um vínculo essencial, sendo possível fazer uma relação entre o famoso brocardo jurídico *ubi societas, ibi jus* (onde há sociedade, há direito) com o tema, aduzindo que “onde há sociedade, há política e onde há política, há propaganda” (NEVES FILHO, 2012, p. 17).

Tem-se, portanto, que a propaganda política – formada pelas suas diferentes espécies – possui um papel importante e decisivo nas decisões políticas, haja vista que é uma maneira de mostrar ao eleitor quem são os candidatos concorrendo ao cargo e as suas ideias. Em outras palavras, fornece uma maior visibilidade aos candidatos.

No caso das mulheres, a falta de visibilidade ainda permeia, haja vista que, via de regra, a mulher pouco aparece na propaganda eleitoral, motivo pelo qual se faz necessário a observância de um percentual mínimo de tempo de propaganda partidária (SANTOS, 2016).

Nessa senda, destaca-se que o ordenamento jurídico brasileiro, na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), a partir da minirreforma eleitoral de 2009 (Lei nº 12.034/09) determinou a obrigatoriedade de ser promovida a participação feminina na política durante a propaganda partidária gratuita, momento em que deveria ser reservado pelo menos 10% do tempo às mulheres (OLIVEIRA, 2019, p. 56).

Posteriormente, por meio da Lei nº 13.165, o art. 45, I do mesmo texto normativo ficou disposto da seguinte maneira:

Promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.

Dessa forma, nas palavras de Pedro Oliveira (2019, p. 55) “todo partido político com pelo menos um representante no Congresso Nacional teria os direitos relacionados à propaganda partidária gratuita garantidos, reservando 10% do tempo para promover a participação feminina na política”.

Contudo, o art. 45 foi revogado por meio da Lei nº 13.487/17, a qual extinguiu a propaganda partidária gratuita.

Diante do vazio legislativo quanto a essa problemática, um grupo de senadoras e deputadas federais, formulou a Consulta Pública nº 0600252-18.2018.6.00.0000 ao Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de questionar a C. Corte acerca da aplicação da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de relatoria do Min. Edson Fachin – julgada em 2018 – e que assentou que os recursos recebidos do Fundo Partidário, utilizados para o financiamento de campanhas eleitorais, devem ser destinados também a campanhas femininas, em atenção ao mínimo legal de 30% (TSE, Consulta nº 0600252-18.2018, 2018).

Dessa forma, observou-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de adotar as quotas também no Fundo Partidário, deveria ser estendida também ao fundo eleitoral e para o tempo destinado a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Ao se posicionar favorável à Consulta apresentada pelas senadoras e deputadas, a relatora do caso, Ministra Rosa Weber, salientou que a lacuna na lei não impõe óbice para o deferimento do pedido em questão, destacando que em diversos outros momentos a justiça eleitoral promoveu mudanças significativas no sistema política por meio de Consultas, valendo citar a “decretação de perda do mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, em 2007 (Cta nº 1398); e o reconhecimento da constitucionalidade da aplicação da Lei da Ficha Limpa, em 2010 (Cta nº 114709)” (TSE, Consulta nº 0600252-18.2018, 2018, p. 19).

Diante do exposto, restou consignado na decisão que a ausência de previsão legal referente a patamares mínimos como os do art. 10, §3º da Lei nº 9.504/97 dispendo exclusivamente sobre a reserva do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não impõe óbice para interpretação extraída a partir dos mesmos princípios constitucionais que permitam a sua implementação. Desse modo, foi adotado pela corte a mesma *ratio decidendi* já aplicada anteriormente na ADI 5617, de modo a prevalecer aos direitos à dignidade da pessoa humana e à igualdade de gênero.

Assim, por meio de uma interpretação extensiva da lei, o Tribunal Superior Eleitoral assentou em 2018 novas modalidades de ações afirmativas buscando um aumento na participação feminina na política.

4. APLICAÇÃO DAS COTAS NAS ELEIÇÕES DE 2018

Em 2018, primeiro momento em que a imposição do mínimo de 30% se estendeu também a reserva de propaganda eleitoral gratuita e ao fundo partidário, observou-se que o número de mulheres aptas que competiram no pleito eleitoral foi em torno de 8 mil, correspondendo a 30,9% do total de candidatos. Nessa senda, as candidatas que efetivamente venceram a disputa foram 284, correspondendo a 16,21% do número total.

Pela análise dos dados supramencionados, vê-se que o número de mulheres ocupando cargos do executivo é mínimo. Contudo, ainda assim é certo dizer que a cota de gênero de fato foi cumprido.

Em relação aos dados referentes aos gastos dos partidos políticos com as candidaturas femininas, destaca-se, primeiramente, que a dinâmica de financiamento das campanhas em 2018 foi distinta dos anos anteriores. Isso porque, até 2016 era permitido aos candidatos buscarem recursos financeiros de pessoas jurídicas, independente dos partidos (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 62).

Desse modo, com o advento da proibição de recursos por pessoas jurídicas, foi instituído pela Resolução n. 23.568/2018 o FEFC, o qual permitiu que os partidos políticos tenham maior autonomia na distribuição do recursos financeiros. E isso se dá em razão do texto legal ser amplo e possuir como única limitação o percentual mínimo de 30% que deve ser destinado às campanhas femininas, de modo a permitir que o partido seja livre na escolha dos critérios para destinar as verbas (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 62).

Nesse sentido, a Fundação Getúlio Vargas realizou um estudo sobre esses dados, tendo adotado três critérios distintos para a sua análise: primeiramente, consideraram apenas os dados referentes às candidatas aptas a concorrerem a cargos proporcionais

(correspondente a deputada federal e estadual), posteriormente, incluíram também as aptas aos cargos majoritários. E, por fim, englobaram em sua pesquisa as candidaturas majoritárias aptas que possuíam como vice ou suplente no mínimo uma mulher (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 63).

A FGV-SP observou (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 65) que nem todos os partidos políticos cumpriram a disposição legal de destinar 30% dos recursos do FEFC para as candidatas. Nessa senda, a pesquisa concluiu que no primeiro cenário, apenas 13 dos 34 partidos respeitaram a cota, sendo que no segundo cenário (correspondente às candidaturas proporcionais e majoritárias) apenas outros 6 partidos adentram no grupo que respeitou o percentual mínimo. Ainda, da análise dos dados anteriores em conjunto com as candidatas a vice e suplentes, concluiu-se que 31 partidos cumpriram com o mínimo de 30%.

Por outro lado, vê-se que três partidos não atenderam a disposição legal sob nenhuma das hipóteses levantadas pelo FGV-SP, o que pode ensejar uma investigação pelo Ministério Público e uma posterior ação judicial perante a Justiça Eleitoral, tendo em vista que o não atendimento ao mínimo de 30% pode caracterizar burla a legislação eleitoral vigente.

No que diz respeito aos recursos provenientes do Fundo Partidário, foi possível observar que 33 partidos políticos utilizarem referido recurso, sendo que, na primeira hipótese, apenas 14 respeitaram o mínimo legal. Já na segunda hipótese, 19 partidos cumpriram a cota e, por fim, no terceiro cenário, 25 cumpriram (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 65). Dessa forma, tem-se que 8 partidos políticos descumpriram o percentual mínimo de destinação do Fundo Partidário a candidaturas femininas.

Os dados acima mencionados indicam que a generalidade do dispositivo normativo que impõe a destinação de 30% do FP e do

FEFC às candidaturas femininas, permitiu que muitos partidos não cumprissem com referida obrigação.

Em relação a obrigação de reserva de tempo de propaganda eleitoral gratuita às candidaturas femininas nas mídias tradicionais (rádio e TV), será utilizado como objeto de análise o estado de São Paulo, em especial em relação ao cargo de deputado federal.

Pois bem. Em 2018, 528 mulheres e 1.158 homens concorreram ao cargo de deputado federal no estado, sendo que apenas 152 das candidatas tiveram tempo de rádio e TV, correspondendo a 28, 78% do total de candidatas (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 86). É certo dizer, assim, que aproximadamente 70% candidatas não tiveram tempo de rádio e TV para promoverem a sua candidatura.

Acerca da distribuição desse tempo de propaganda por partido políticos, pela análise promovida pela Fundação Getúlio Vargas – SP, observa-se que os cinco partidos ou coligações que possuíram maior tempo de propaganda eleitoral gratuita foram PSDB-PSD-DEM-PP, PSB-PTB-PPS-PSC, PT-PCdoB, MDB e PR, tendo todos possuindo mais de 1.000 segundos na rádio e TV (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 87).

Por outro lado, o estudo demonstrou que os demais 19 partidos e coligações que possuíam tempo de propaganda eleitoral não reservaram nem ao menos 900 segundos às suas candidatas (BARBIERI, RAMOS, 2019, p. 87).

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto no presente artigo, foi possível analisar o sistema democrático e seus diversos nuances, especialmente a sua ligação com o princípio fundamental da isonomia, de modo a demonstrar que a participação feminina na política também se mostra como requisito necessário para a sua consolidação.

Nota-se que a democracia, segundo as lições de Robert A. Dahl, só será estabelecida por completo quando presentes alguns requisitos, em especial a participação efetiva de todos os cidadãos – os quais devem ser considerados iguais – nas discussões políticas. Desse modo, observou-se que um dos pilares da sociedade democrática é a isonomia entre os seus membros.

Contudo, restou demonstrado que apenas a mera previsão legal de igualdade – denominada igualdade formal – entre os cidadãos não é suficiente para a sua garantia, dessa forma, coube ao Estado passar a atuar ativamente, por meio de ações afirmativas, para que a igualdade se consolide em sua materialidade.

Observou-se que a característica primordial dessas políticas públicas é a concessão pelo Estado de certo “privilégio” a grupos marginalizados (como negros e mulheres) a fim de garantir a eles paridade de armas com outros grupos que de fato são considerados privilegiados, haja vista não sofrerem o preconceito que os demais sofrem apenas em decorrência de sua condição natural.

No caso das mulheres, salientou-se que foram adotadas medidas públicas com o objetivo de superar a sua sub-representação na política, condição esta considerada uma herança sociocultural.

Destacou-se, ainda, que referidas medidas foram promovidas em um primeiro momento pelo Poder Legislativo, ao estabelecer a quota de gênero no registro de candidatura. Posteriormente, foi a vez do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, estabelecer

ações afirmativas visando à garantia da representatividade feminina no processo eleitoral.

Desse modo, foram objeto de discussão as cotas de gênero estabelecidas no Brasil, bem como os seus reflexos no país, em especial no que diz respeito às eleições de 2018.

Nesse sentido, foi possível concluir que no último pleito eleitoral os partidos políticos em sua grande maioria respeitaram o mínimo de 30% advindo das cotas de gênero. Contudo, os dados demonstraram também que ainda assim a participação das mulheres na política ainda é baixa.

Observou-se que, em 2018, o número de mulheres aptas que concorreram ao pleito eleitoral foi aproximadamente 8 mil – o que corresponde exatamente ao 30% buscado pela legislação vigente –, restando eleitas apenas 284 (16,21%). No âmbito paranaense, o número também não se mostrou satisfatório, eis que das 705 candidaturas, apenas 218 foram mulheres, tendo sido eleitas apenas 8 no total.

Nessa senda, é possível concluir que o número de mulheres ocupando cargos políticos no Brasil ainda se mostra baixo e longe de ser satisfatório.

Contudo, é importante frisar que esses números não devem ser vistos integralmente de forma negativa. Isso porque, ao serem comparados com o período em que o país não possuía nenhuma quota de gênero, é possível observar que a situação evoluiu.

Desse modo, tem-se que a participação feminina na política deve ser vista como um processo que está em constante mudança, a qual necessita de um auxílio do Estado, por meio da promoção de ações afirmativas, para a sua concretização.

6. REFÊRENCIAS

ABREU, Lenine Póvoas de Abreu. **Os limites da liberdade de expressão em matéria eleitoral.** In: In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Propaganda Eleitoral.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan. **Por uma efetiva construção da igualdade de gênero no ordenamento jurídico brasileiro:** análise da necessária revisão do tratamento diferenciado à mulher nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição na constituição federal de 1988. 298 f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira. **Democracia e representação nas eleições de 2018** [recurso eletrônico]: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019) / coordenação Catarina Helena Cortada Barbieri, Luciana de Oliveira Ramos. – São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade:** Adi 5.617.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 0600252-18.2018.** Relator: Ministra Rosa. Weber. Julgada em 22 de maio de 2018.

_____. TSE – **Respe: 193-92** Valença Do Piauí – PI, Relator: Jorge Mussi, Data de Julgamento: 17/09/2019, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 04/10/2019.

_____: **140** José de Freitas – PI, Relator: Henrique Neves da Silva, Data de Julgamento: 04/08/2015, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 21/10/2015.

BUENO, Emma Roberta Palu; COSTA, Tailaine Cristina. **Meu pé de cota laranja: a Justiça Eleitoral e o seu papel na garantia da efetivação da participação da mulher na política.** In: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Orgs.). Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico] / Eneida Desiree Salgado; Letícia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ELIAS, Mirian Freitas. **Violência de gênero, participação política e ações afirmativas.** Concretização da igualdade jurídica para a mulher. Revista Direitos humanos e democracia. Editora Unijuí, ano 3, n. 6, jul/dez. 2015. Porto Alegre.

ESPINO, Adriana Medina. **La participación política de las mujeres. De las cuotas de gênero a la paridade.** México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género – CEAMEG, 2010.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **As Ações Afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva,** Série Cadernos do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal n. 24, p.90 por ocasião do Seminário Internacional As minorias e o Direito ocorrido em Brasília (DF) nos dias 12 a 14 de setembro de 2001.

_____, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____, 2019.

LÓSSIO, Luciana Christina Guimarães. Apud VOLPATO, Eliane Bavaresco. **Candidaturas femininas obrigatórias. A falibilidade do**

sistema de inclusão de gênero nos parlamentos brasileiros. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL, Curitiba, 2018.

MACEDO, Eliane Harzheim. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos:** tratamento legislativo e jurisdicional. Revista da Ajuris, v. 41, 2014.

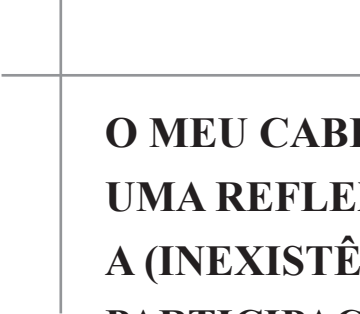
NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da propaganda política.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. **Direitos Políticos Eleitorais das Mulheres: Sub-Representação, Financiamento e Fraude Nas Políticas Públicas.** 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, Belém, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree Salgado; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. **Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento.** Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito. João Pessoa, ano 2015, n. 03, out, dez, 2015.

SANTOS, Polianna Pereira Dos. **Participação das mulheres na política.** Belo Horizonte, 2016.

_____; BARCELOS, Júlia Rocha de. **Direitos políticos das mulheres e a regulamentação legal das cotas de gênero:** resultados em Bolívia, Peru e Brasil. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política – ALACIP, 2015, Lima. Anales de VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política ALACIP, v. I, 2015.



**O MEU CABELO NÃO NEGA:
UMA REFLEXÃO SOBRE
A (INEXISTÊNCIA DA)
PARTICIPAÇÃO DA MULHER
NEGRA NA POLÍTICA**

Karen Fernandes da Rosa Fróes
Ana Paula Soares Ávila

RESUMO: O presente trabalho tem o objetivo de provocar reflexão sobre o racismo, o preconceito, a negação aos privilégios atribuídos aos homens brancos e a falta de participação das mulheres negras na política brasileira. O problema consiste na quase inexistente representatividade negra feminina nos cargos eletivos em contraponto à maioria negra do eleitorado e ao mito da democracia racial. O método adotado foi a pesquisa bibliográfica em livros, manifestos, artigos, legislação pertinente e jurisprudência. Percebe-se que, mesmo com os avanços legislativos e jurisprudenciais em favor da participação feminina na política, às mulheres negras é entregue encargo e esforço imensamente maior que aos homens para serem eleitos, sendo uma barreira para o alcance da luta por direitos de raça e gênero, políticas públicas voltadas à reparação do processo de escravização e domínio das pessoas brancas.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres; negras; raça; gênero; política; feminismo.

ABSTRACT: *This work aims at providing food for thought about racism, prejudice, the denial of white male privilege and the dearth of black women participation in Brazilian Politics. Its main issue is the black female underrepresentation in the elected offices, in opposition to the far black majority of the electorate in the country and to the myth of race democracy. It is noticeable that, even with the development of laws and jurisprudence to foster female participation in politics, black women's burden is much harder in order to be elected if compared to the efforts employed by men to be elected, becoming an obstacle in the pursuit of Race and Gender Rights, in reaching public policies aimed at repairing the process of enslavement and domination of white people. The methodology adopted was the bibliographic research in books, manifests, articles, laws and jurisprudence related to the subject matter.*

KEY WORDS: *women, black, race, gender, politics, feminism.*

1. BRASIL, O PAÍS SEM DISCRIMINAÇÕES. SERÁ?

Muito se cantou:

“O teu cabelo nega, mulata,
Porque és mulata na cor.
Mas como a cor não pega, mulata...
Mulata, eu quero o teu amor...”¹.

Felizes cantamos e extasiados adormecemos por anos ao som da cantiga de ninar denominada “Mito da Democracia Racial”². Vivemos em um país de múltiplas cores, onde negros e brancos convivem democraticamente, sem qualquer distinção decorrente da cor da pele, protegidos pelo princípio da igualdade, insculpido na Constituição Federal de 1988 e na Declaração Universal do Direitos Humanos. Entretanto, será verdade? Ou vivemos tentando simular uma aparente igualdade entre negros e brancos, mulheres e homens, que automaticamente ocupam espaços e posições sociais previamente determinados.

O Mito da Democracia Racial se sustenta em dois pilares, o primeiro é que o Brasil é um país miscigenado e multicultural, o segundo é que no Brasil, no período da história recente, não existiam leis segregadoras, como por exemplo nos Estados Unidos e na África do Sul. Embalados pelo mito fomos romantizando o racismo no Brasil, concretizado pelas “amas de leite”³, pelas “mulatas lascivas”, pelos jogadores de futebol e sambistas. Nas palavras de Angela Davis⁴, é preciso mudar a nossa própria compreensão sobre o racismo.

1 Lamartine Babo, compositor negro.

2 RIBEIRO, Djamilá. Pequeno Manual Antirracista. Companhia das Letras, São Paulo, 2019, p.8.

3 Mulher negra escravizada que para amamentar os filhos do senhor escravizante e deixava de amamentar os seus próprios filhos.

4 DAVIS, Angela. A democracia da abolição: para além do império das prisões e da tortura; Rio de

Acreditando cegamente na ideia de que no Brasil não há racismo, fomos nos acostumando com o que se chama de racismo estrutural⁵, um processo político e histórico muito mais amplo do que um fato racista isolado. No racismo estrutural condições de subalternidade e condições de privilégios vão se reproduzindo no decorrer da história, sem questionamentos. Ao racismo estrutural podemos atribuir o fato da quase inexistência de negros e negras em lugares de poder, e conseqüentemente na política.

Sobre o racismo como processo político, escreveu o Dr. Silvio Almeida⁶:

O racismo é processo político. Político porque, como processo sistêmico de discriminação que influencia a organização da sociedade, depende de poder político; caso contrário seria inviável a discriminação sistemática de grupos sociais inteiros.

Segundo o Dr. Jorge Terra⁷, a democracia racial é a negação dos efeitos da escravização em contraponto ao processo de justiça, busca da verdade, reconhecimento das injustiças, reparação das vítimas e reconciliação.

Sobre o reconhecimento do sofrimento, destaca Onir de Araújo⁸:

Confesso que tenho dificuldades para me situar com o termo afro-gaúcho, pois nossa contribuição para a construção do estado e do País foi a mais sofrida de todas. Os alemães, italianos, poloneses, espanhóis, portugueses que para estas terras vieram não cruzaram o Atlântico num fétido porão de navio negreiro, não

Janeiro: Difel, 2019, p. 93.

5 ALMEIDA, Silvio Luiz de Racismo estrutural / Silvio Luiz de Almeida. -- São Paulo : Sueli Carneiro ; Pólen, 2019,p.35.

6 *Idem*.

7 TERRA, Jorge. Exposição de tese de doutoramento. O desafio da superação das desigualdades raciais e da discriminação: uma análise da estrutura jurídica e das políticas públicas do Brasil. <https://ead.pge.rs.gov.br/>, acesso em 15 de junho de 2020.

8 ASSUMPÇÃO, Euzébio e MAESTRI, Mário. Nós, os afro-gaúchos. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998, P. 117.

eram considerados animais irracionais estranhos à humanidade. Por isso que, como todo o respeito à contribuição dos povos que para terras vieram, impossível não considerar a diferença de condições entre aquele que chega como cidadão, para colonizar, e aquele que chega como coisa, besta de carga a ser explorado.

É por isso que, quando se fala em consciência racial e antirracismo, é preciso diariamente se esforçar para perceber que não é natural não haver pessoas negras onde as decisões são tomadas. Esse esforço é dever de todos no sentido de ampliar a visão sobre os privilégios e a perpetuação do poder e voz de quem manda a um homem branco.

Não é normal pairar dúvidas sobre uma mulher parda em relação a sua condição de mãe de crianças brancas; não é normal uma mulher ser “confundida” com uma prostituta, copeira ou babá, em função do tipo ou cor da roupa; não é normal que nas cátedras acadêmicas existam poucas professoras negras; não é normal haver poucos eleitoralistas negras. Nada disso é normal, mas tudo isso foi normalizado. Segundo o Dr. Terra⁹ o efeito do racismo é a limitação da própria racionalidade, isto porque o preconceito impacta a forma de pensar, julgar e perceber as pessoas e as situações, com pensamentos automáticos.

Para que haja essa mudança de paradigma e percepção sobre as pessoas negras¹⁰ no Brasil o esforço e investimento deve se dar a partir de políticas públicas que privilegiem, reservem e protejam os negros e negras brasileiros. É por isso que deve-se fazer um recorte no incentivo e fomento à participação feminina na política, dando destaque às mulheres negras, que por sua cor e gênero, sofrem com a discriminação e preconceitos enraizados dentro de todos nós.

9 TERRA, Jorge, *idem*.

10 Segundo critério do IBGE, negros são pretos e pardos.

2. A POSIÇÃO DA MULHER NEGRA NO MERCADO E NA SOCIEDADE

O lugar social da mulher brasileira não é determinado apenas pelo gênero, mas também pela classe e pela raça e, embora a Ciência rejeite a existência de raças enquanto categoria biológica, é preciso mencioná-las para o reconhecimento e enfrentamento do racismo.

No Brasil, se a mulher apresenta fenótipo com traços típicos que denunciem ascendência africana ela automaticamente será conduzida, pelo pensamento geral e automático, para uma posição de trabalho subalterno.

A mulher negra - correspondendo ao conjunto de mulheres pretas e pardas - representa aproximadamente 28% de todos os brasileiros, o maior grupo populacional. Contudo, isso não garante qualquer salvaguarda, pois nele se acumulam prerrogativas negativas como o menor valor remuneratório mensal e o maior índice de desemprego quando comparado ao ápice da escala, conforme dados oficiais¹¹.

A vulnerabilidade feminina, em especial da mulher negra, à pobreza pode ser verificada nos dados – mesmo que desatualizados – compilados pelo Observatório Digital da Diversidade e da Igualdade de Oportunidades no Trabalho da OIT; em 2017, o rendimento mensal de uma mulher negra em trabalho formal, na cidade de Porto Alegre/RS, correspondia a 54% da remuneração atribuída a um homem branco¹².

A baixa remuneração, em parte, é explicada pelo trabalho doméstico ainda ser a principal forma de inclusão da mão de obra

11 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Informativo de Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

12 Observatório da Diversidade e da Igualdade de Oportunidades no Trabalho, disponível em: <https://smartlabbr.org/diversidade/localidade/4314902?dimensao=raca>. Acesso em: 21 de junho de 2020.

negra feminina¹³. De fato, a atividade doméstica tem início prematuro para as mulheres, “um total de 13,6% das meninas de 6 a 14 anos no Brasil trabalham ou já tiveram experiência de trabalho doméstico”¹⁴. Segundo uma pesquisa da Oxfam as meninas que se dedicam a uma carga pesada de trabalhos domésticos não remunerados têm menores índices de escolaridade do que outras meninas¹⁵. Assim, a prestação doméstica no Brasil - formal ou informal -, contribui para perpetuar um ciclo mantenedor da subalternidade: se de um lado, a dispensa de qualificação serve como fundamento para despojar-se da valorização devida; do outro lado, a usual inserção precoce no mercado influencia negativamente a progressão escolar, prejudicando, assim, a viabilidade de ascensão profissional e econômica por meio da melhora acadêmica.

A estrutura atual não incentiva o ingresso igualitário da mulher negra no mercado de trabalho e ainda por cima a afasta de posições nas quais envolvam atos decisórios. Há mingua de negras em cargos formais gerenciais¹⁶ e uma total dissonia entre a real representação racial da população e o percentual de parlamentares não-brancos que compõe o Congresso Nacional¹⁷; e, esse percentual

13 ESTARQUE, Marina e col. Negras ganham menos e sofrem mais com o desemprego do que as brancas. Folha de São Paulo, São Paulo, publicado em 08 de out. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/negras-ganham-menos-e-sofrem-mais-com-o-desemprego-do-que-as-brancas.shtml>. Acesso em: 21 de junho de 2020.

14 POR SER MENINA NO BRASIL [RESUMO EXECUTIVO]. Crescendo entre Direitos e Violências - pesquisa com meninas de 6 a 14 anos nas cinco regiões do Brasil. Plan Brasil, publicado em 26 de ago. de 2015. Disponível em: <https://plan.org.br/crescendo-entre-direitos-e-violencia/>. Acesso em: 21 de junho de 2010.

15 Tempo de cuidar. Publicado por Oxfam GB para a Oxfam Internacional sob o ISBN 978-1-78748-541-9 em janeiro de 2020. DOI: 10.21201/2020.5419 Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

16 “No grupo de empresas aqui analisado, entretanto, os negros, de ambos os sexos, têm participação de apenas 34,4% em todo o quadro de pessoal. E as mulheres negras têm condição ainda mais desfavoráveis, com 10,6% ocupando 10,3% do nível funcional, 8,2% da supervisão e 1,6% da gerência. No quadro executivo, sua presença se reduz a 0,4%. São duas, entre 548 diretores, negros e não negros, de ambos os sexos”. Instituto Ethos. Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas/ Instituto Ethos e Banco Interamericano de Desenvolvimento. São Paulo: 2015, p. 25.

17 “Dentre os membros da Câmara de Deputados mais de 75% declararam ser brancos”. Departamento intersindical de assessoria parlamentar. Novo Congresso Nacional em números, disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/65-novo-congresso-nacional-em-numeros-2019-2023/961-novo-congresso-nacional-em-numeros-2019-2023-2023>. Acesso em: 21 de junho de 2020.

despenca drasticamente quando se trata de representantes negras. Um levantamento considerando os critérios de autodeclaração feito ao TSE por ocasião do registro de candidatura constatou que dentre as eleitas na Câmara dos Deputados, as parlamentares negras, representam somente 2,5%, e no Senado, só 1,2%¹⁸.

Percebe-se, assim, que a mulher negra representa a maior parte do bolo, mas infelizmente elas são as últimas a sentar para comer... Quando sobra algo.

3. MULHERES NEGRAS E A POLÍTICA

Os resultados das urnas em 2010 e 2014 inseriram o Brasil no grupo das democracias participativas que tiveram uma mulher no cargo de presidente. O fato histórico constituiu um avanço dos direitos políticos das mulheres. Contudo, se por um lado existem mais de 50 milhões de brasileiras que se autodeclararam pretas e pardas, por outro, verifica-se a inexistência dessa população no cenário político.

Ocorre que, historicamente, o brasileiro tem uma visão que se acostumou com as diferenças entre homens e mulheres e, entre brancas e negras, quando o tema é trabalho, política e poder.

Ademais, frente ao crescente aumento mundial dos cidadãos simpatizantes ao pensamento ultraconservador, é imprescindível a necessidade de se falar sobre as questões de gênero e raça.

¹⁸ BOLDRINI, Angela. Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando. Folha de São Paulo, São Paulo, publicado em 16 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bancada-negra-no-congresso-e-sub-representada-em-postos-de-comando.shtml>. Acesso em: 25 de junho de 2020.

Levando-se em consideração que a política sempre foi um “lugar” renegado às mulheres¹⁹ e mais ainda às negras, debater uma mudança de pensamento neste sentido torna-se um trabalho muito difícil, isto porque representa uma mudança completa nos modelos introjetados na sociedade sobre o que significa ser um líder político, um estadista, uma pessoa “poderosa”.

Para Chimamanda²⁰, devemos ensinar às meninas negras desde cedo que é possível alcançar qualquer lugar, diz a autora:

Ensine a ela que “papéis de gênero” são totalmente absurdos. Nunca lhe diga para fazer ou deixar de fazer alguma coisa “porque você é menina”. “Por que você é menina” nunca é razão para nada. Jamais.

São comuns reflexões do tipo “[...] a candidata Y talvez até fosse uma ótima presidente, mas ela não tem postura”. Note-se que por seu fenótipo, uma mulher negra, preta ou parda, é automaticamente colocada em lugar de derrota na disputa eleitoral. Esse conceito de perfil para o poder como sendo o de homens brancos é tão forte na nossa sociedade que mesmo mulheres negras pensam assim. Isso se deve a absoluta prevalência branca na produção literária e acadêmica, na qual a visão eurocêntrica dominou todo o tipo de informação que recebemos sobre escravização, domínios e privilégios, tornando todos, brancos e pretos, racistas estruturais. Sobre o aniquilamento das produções literárias negras, escreve Djamila Ribeiro²¹:

19 Segundo Angela Davis: “Uma consequência ideológica do capitalismo industrial foi o desenvolvimento de uma ideia mais rigorosa de inferioridade feminina. De fato, parecia que quanto mais as tarefas domésticas das mulheres eram reduzidas, devido ao impacto da industrialização, mais intransigente se tornava a afirmação de que ‘o lugar da mulher é em casa’.” Mulheres, raça e classe[recurso eletrônico]. 1 ed, São Paulo: Boitempo, 2016, p.881.

20 ADICHIE, Chimamanda Ngozi. Para educar crianças feministas. Um manifesto. São Paulo: Companhia das Letras. 2017.

21 RIBEIRO, Djamila. Quem tem medo do feminismo negro? São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

A gravidade disso está exemplificada por Abdias do Nascimento em O genocídio do negro brasileiro, no qual afirma que genocídio é toda forma de aniquilação de um povo, seja moral, cultural ou epistemológica. Por nossa posição no arranjo geopolítico global, a produção de intelectuais negras brasileiras tende a ser muito menos difundida do que a de países como os Estados Unidos, causando atraso em debates que poderiam estar muito mais avançados.

É por isso que, acordar do mito da democracia racial exige um esforço conjunto e às mulheres negras, a exceção daquelas que tiveram desde cedo uma educação familiar mais atenta às discriminações, caberá iniciar um processo longo de reconhecimento e apropriação da consciência racial. Note-se que o percurso é muito mais longo e os obstáculos do machismo e do racismo devem ser ultrapassados, em maior ou menor escala, por todas as mulheres negras que almejem poder.

Nas organizações políticas, onde a presença das mulheres negras é marcante e decisiva, quando o lugar a ser preenchido é o da decisão, do poder, não há espaço para elas. Este pensamento se sustenta porque o machismo e o racismo percorrem o pensamento contemporâneo como leucócitos no sistema sanguíneo humano.

Aumentar a representatividade das mulheres negras no poder legislativo e executivo torna-se urgente quando nos deparamos com informações de que são as negras que mais morrem por causa de feminicídio, são as negras as maiores vítimas de estupro, são as negras que tem menos acesso a saúde básica e, também, são as que têm os postos de trabalho mais precarizados e recebem os menores salários ²².

22 <http://blogueirasfeministas.com/2017/03/mulheres-negras-na-politica-maioria-na-sociedade-minoria-nos-espacos-de-decisao/>, acesso em outubro de 2018.

A questão é simples: não há representatividade parlamentar para defender os interesses dessa parte da população, uma vez que, dos 513 deputados federais, apenas 7 são mulheres negras.

Atualmente na composição da Câmara de Deputados segue com o mesmo número de deputadas negras que havia na legislatura anterior, 7 deputadas negras, sendo 4 delas do estado do Rio de Janeiro, e as demais dos estados de Minas Gerais, Rondônia e Acre.

As deputadas ilustram a distribuição racial no Brasil. Das 7 deputadas, 3 são pretas e 4 são pardas. Segundo o Censo de 2010, a maioria da população se autodeclara negro, da cor parda. Estes dados foram ilustrados no Mapa Racial²³ e o Estado da Bahia é o estado brasileiro onde se concentram mais pessoas negras, da cor preta.

Se, por um lado, há ausência de representatividade das negras na política partidária, não se pode dizer o mesmo quando o assunto é política apartidária. Mulheres negras tomam a frente em movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e são presença massiva em organizações não-governamentais que lutam por melhores condições de trabalho, de assistência social e acesso à saúde pública e são as mulheres as maiores líderes dos movimentos negros.

Então, se há interesse das negras pelas causas sociais e se há maioria do eleitorado que se autodeclara negro, por que no Brasil é tão ínfima a representação das negras na política partidária? Por que tão poucas mulheres negras se destacam dentro dos partidos políticos? Por que quase não há candidatas negras?

A alteração²⁴ feita no parágrafo 3º do art. 10 da Lei 9504/97, a troca do verbo “reservar” pelo verbo “preencher”, representou uma

23 <http://patadata.org/maparacial/> acesso em outubro de 2018.

24 Lei 12034, de 29 de setembro de 2009

tentativa de avanço legislativo no sentido de garantir às mulheres representatividade partidária. Entretanto, mesmo após a alteração legislativa, observa-se que a preservação do estado democrático e o cuidado com a representatividade feminina não são prioridades dos partidos políticos que, para preencherem o percentual mínimo da chamada “cota de gênero”, recorreram às “candidatas laranja”.

A promoção da busca pela igualdade entre homens e mulheres na disputa eleitoral, não é uma prioridade e o preenchimento do percentual mínimo de candidatas do sexo feminino vinha sendo um pressuposto básico para viabilizar a maior participação possível de candidatos do sexo masculino. Para ilustrar o tema, julgado do TRE-RS:

A reserva de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97 busca promover a igualdade material entre homens e mulheres, impondo aos partidos o incentivo da participação feminina na política, espaço ocupado quase que integralmente pelo gênero masculino e onde as mulheres não encontram muitas oportunidades. Assim, o preenchimento fraudulento das reservas de gênero frustra o intuito da norma e, ao invés de promover a participação feminina, apenas reforça a exclusão da mulher da política, em prejuízo ao pluralismo, que é pressuposto para uma democracia plena.²⁵

Em direção ao sexto pleito sob a égide da Lei 12.034/2009, o Brasil continua sendo o país da América Latina com a menor representatividade feminina nas casas parlamentares. Ao final do prazo para o registro de candidaturas os partidos políticos lograrão êxito em preencher o percentual mínimo reservado às mulheres, estando as futuras “candidatas” com o risco de não receberem incentivo educacional, político ou financeiro.

25 Recurso eleitoral 209, Relator Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei 13.165/2015, que estabelecia o percentual mínimo de 5% e máximo de 15% do montante do fundo partidário para destinação ao financiamento de campanhas das mulheres. A Procuradoria-Geral da República, na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617, requereu a inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei 13.165/2015, por afronta ao princípio da igualdade entre homens e mulheres. A ADI requereu ainda a proporcionalidade da norma ao que dispõe o art. 10 da Lei 9504/97, qual seja, destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do fundo partidário às campanhas das mulheres, bem como a inconstitucionalidade da restrição temporal de aplicação do artigo, excluindo da lei a expressão “Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”.

Entre as alegações da Procuradoria-Geral da República, estava a proteção insuficiente dos direitos políticos das mulheres com a destinação de 5% até 15% dos recursos do fundo partidário, tal qual previa a lei.

Em suas manifestações os ministros trouxeram ao debate questões como a necessidade de políticas públicas e incentivos legais para assegurar a participação feminina de forma igualitária aos homens.

O incremento do dobro de incentivo econômico às candidaturas das mulheres significa um passo adiante na busca por igualdade de condições na disputa eleitoral. Segundo dados da Câmara de Deputados, em 2014, dos 10 deputados federais mais votados, 6 deles tiveram as campanhas políticas mais caras. A conta parece simples: quanto mais dinheiro para a campanha, mais a candidata será vista e mais votos receberá.

Simple seria a conta se a insignificante presença feminina na política dependesse tão somente de aporte financeiro. Infelizmente, assim não o é. Não podemos, contudo, associar essa

desconsideração sumária a um partido ou posicionamento partidário específico, pois mesmo as agremiações que apresentam identidade de pautas no campo político se olvidaram, mantendo inalterada a reprodução do racismo estrutural e o conseqüente desprezo do investimento à candidatura das mulheres e negras. O machismo e o racismo que acomete a nossa sociedade, assim como as doenças, não se curam apenas com dinheiro. Será preciso a desconstrução de conceitos e mudanças de paradigmas para que a sociedade brasileira eleja novas líderes políticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Às mulheres negras caberá a luta pelo acesso às oportunidades, pela manutenção das ações afirmativas, frequentemente atacadas pelo debate social e por meio de projetos de lei, de modo a garantir espaço nos bancos escolares e, conseqüentemente, na política. Apropriadas de conhecimento, a caminhada rumo aos cargos eletivos fica mais acessível. Se para os homens basta ser conhecido, para as mulheres negras o esforço é bem maior.

No Brasil é inconcebível a ideia de uma candidata negra que profissionalmente seja ligada às artes, ao desporto, à comunicação, contudo os candidatos homens têm o privilégio de, simplesmente por serem homens, lograrem êxito em suas candidaturas e alcançarem a diplomação em cargos eletivos.

É por isso que temos políticos comediantes, comunicadores, jogadores de futebol, judocas etc., em contraponto às poucas mulheres negras políticas que, por exemplo, precisam apresentar currículo acadêmico com formação superior.

Se aos candidatos homens é dado o privilégio de serem reconhecidamente confiáveis e, por isso eleitos, às candidatas negras

o esforço perpassa pelo alcance aos estudos, formação superior, titulações de pós-graduação, reconhecimento na comunidade e posição de destaque dentro do partido político e, sobretudo, perfil comportamental carregado de muita coragem.

A verdadeira representatividade da maioria da população depende de impulsionamento e encorajamento das mulheres negras dentro de seus partidos políticos, com iniciativas que partissem dos correligionários homens, na busca pela igualdade de oportunidades na disputa eleitoral e preservação do estado democrático.

Poderia ser bem mais simples, mas infelizmente o Brasil nos impele à análise da conjuntura. Nesse sentido, em que pese seja imprescindível, apenas o incentivo para alçar uma mulher negra à posição de destaque não é suficiente. É necessário circundar esse fomento com uma agenda pública de estímulo de debate sobre questões relacionadas aos interesses dos movimentos negros para garantir que a representatividade da protagonista negra com o eleitorado não se restrinja à identidade de gênero/raça mas que também se ocupe dos interesses e da melhora de condições da categoria populacional representada. Deixar de tomar essa precaução pode implicar na desvirtuação do sentido da norma, pois a concessão de destaque a uma “figura meramente decorativa”, esvaziada de representatividade, fere a democracia e serve para legitimar e reiterar a situação de desigualdade que se busca combater.

Acordamos do sono profundo, não se pode mais cantar versos racistas sem pensar nas feridas que podem causar.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Para educar crianças feministas**. Um manifesto. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural** / Silvio Luiz de Almeida. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ASSUMPCÃO, Euzébio e MAESTRI, Mário. **Nós, os afro-gaúchos**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

Blogueiras Feministas. **Mulheres negras na política**: maioria na sociedade, minoria nos espaços de decisão. Blogueirasfeministas.com/2017/03/mulheres-negras-na-politica-maioria-na-sociedade-minoria-nos-espacos-de-decisao/, acesso em outubro de 2018.

BOLDRINI, Angela. **Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando**. Folha de São Paulo, São Paulo, publicado em 16 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bancada-negra-no-congresso-e-sub-representada-em-postos-de-comando.shtml>. Acesso em: 25 de junho de 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informativo de Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe** [recurso eletrônico]. 1 ed, São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela. **A democracia da abolição**: para além do império das prisões e da tortura; Rio de Janeiro: Difel, 2019.

ESTARQUE, Marina e col. **Negras ganham menos e sofrem mais com o desemprego do que as brancas**. Folha de São Paulo, São Paulo, publicado em 08 de out. de 2019. Disponível em: <https://>

www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/negras-ganham-menos-e-sofrem-mais-com-o-desemprego-do-que-as-brancas.shtml. Acesso em: 21 de junho de 2020.

PATA. **Mapa Racial do Brasil**. Disponível em: Patadata.org/maparacial/. Acesso em outubro de 2018.

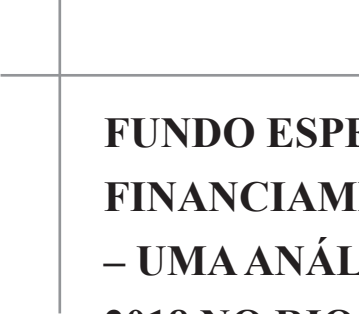
POR SER MENINA NO BRASIL [RESUMO EXECUTIVO]. **Crescendo entre Direitos e Violências** - pesquisa com meninas de 6 a 14 anos nas cinco regiões do Brasil. Plan Brasil, publicado em 26 de ago. de 2015. Disponível em: <https://plan.org.br/crescendo-entre-direitos-e-violencia/>. Acesso em: 21 de junho de 2010.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. Companhia das Letras, São Paulo, 2019.

Tempo de cuidar. Publicado por Oxfam GB para a Oxfam Internacional sob o ISBN 978-1-78748-541-9 em janeiro de 2020. DOI: 10.21201/2020.5419 Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro?** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

TERRA, Jorge. Exposição de tese de doutoramento. **O desafio da superação das desigualdades raciais e da discriminação**: uma análise da estrutura jurídica e das políticas públicas do Brasil. Disponível em: <https://ead.pge.rs.gov.br/>, acesso em 15 de junho de 2020.



**FUNDO ESPECIAL DE
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA
– UMA ANÁLISE NAS ELEIÇÕES DE
2018 NO RIO GRANDE DO SUL**

Liege Lykawka Medeiros
Cristiano Santiago Aguiar

RESUMO: O presente trabalho aborda o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil no período de 2012 a 2018, trazendo um breve histórico das modificações trazidas pela legislação, a evolução do financiamento público e privado neste mesmo período, bem como o incremento de recursos públicos destinados às candidaturas femininas. Analisou-se os recursos aplicados nas campanhas eleitorais no Brasil, concentrando-se, posteriormente, no estudo dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais do Rio Grande do Sul, focando na distribuição dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Num segundo momento, fez-se uma análise dos gastos realizados nas campanhas eleitorais do estado, destacando as principais despesas. O que se conclui deste estudo é que, apesar de toda a alteração na legislação e o incremento de recursos públicos, o financiamento das campanhas eleitorais continua concentrado nas mãos de alguns candidatos e que a mudança pouco impactou no aumento da representatividade dos grupos minoritários nos poderes legislativo e executivo.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de Campanha, Fundo Especial de Financiamento de Campanha, Gastos com Fundo Especial de Financiamento de Campanha, Aplicação de Recursos nas Candidaturas Femininas.

ABSTRACT: *The present work deals with the financing of electoral campaigns in Brazil in the period from 2012 to 2018, bringing a brief history of the changes brought by the legislation, the evolution of public and private financing in the same period, as well as the increase of public resources destined to female candidates. . The resources applied to electoral campaigns in Brazil were analyzed, focusing, subsequently, on the study of resources applied to electoral campaigns in Rio Grande do Sul, focusing on the distribution of resources from the Special Campaign Financing Fund. In a second step, an analysis was made of the expenses incurred in the state's electoral campaigns, highlighting the main*

expenses. What can be concluded from this study is that, despite all the changes in legislation and the increase in public resources, the financing of electoral campaigns remains concentrated in the hands of some candidates and that the change had little impact on the increase in the representation of minority groups in the powers legislative and executive.

KEYWORDS: *Campaign Financing, Special Campaign Financing Fund, Spent on Special Campaign Financing Fund, Application of Resources in Female Candidates.*

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos discute-se no Brasil sobre a origem dos recursos que são utilizados nas campanhas, recursos públicos versus privados, e seus impactos no resultado das eleições e nas políticas adotadas pelos candidatos eleitos.

Existe um grupo de defensores do financiamento privado das campanhas eleitorais o qual alega que os recursos públicos deveriam ser destinados para outras finalidades e não para atividades políticas.

Por sua vez, os favoráveis ao financiamento público defendem que no modelo privado não há a participação ativa, efetiva e igualitária de todos os grupos sociais, políticos, econômicos e culturais que compõem uma nação, não ocorrendo paridade na disputa do pleito. Sem contar nos escândalos de abuso de poder econômico, corrupção, “caixa dois” e favorecimento aos doadores de campanha.

O modelo atual de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil permite que pessoas físicas doem para os candidatos e partidos políticos, sendo esta doação restrita a 10%

dos rendimentos auferidos no ano anterior. A contar das Eleições de 2016 ficou vedada a doação de empresas, uma vez que em 2015 o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 4.650), considerou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas.

Por outro lado, o modelo vigente também possibilita o emprego de recursos públicos destinados anualmente a partidos políticos, conhecido como Fundo Partidário, que é constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, bem como dotações orçamentárias da União. A verba destinada para o Fundo Partidário, para o ano de 2015 era de R\$ 289 milhões, e a partir da alteração proposta pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual de 2015, o valor foi triplicado, passando a distribuir R\$ 867 milhões para este fundo. E, a partir das Eleições de 2018, houve um incremento nos recursos públicos destinados às campanhas com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que reserva recursos do orçamento da União especificamente para esta finalidade.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), foi criado em 2017 pela Lei 13.487/2017, complementada pela Lei 13.488/2017, o qual é composto por 30% das emendas de bancadas estaduais e também pela compensação paga às emissoras de rádio e de TV por propaganda partidária. De acordo com a Lei, 2% dos recursos dos fundos são divididos entre todos os partidos; 35% partilhados pelas legendas com deputados eleitos, proporcionalmente aos votos recebidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% divididos segundo a proporção das bancadas (atuais) na Câmara; e 15% divididos levando-se em conta a proporção das bancadas que atualmente compõem o Senado. Os recursos do FEFC são disponibilizados aos partidos políticos somente após a definição por estes dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser

aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido e divulgados publicamente.

O montante de R\$ 1,7 bilhão de recursos de Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi distribuído para os diretórios nacionais dos partidos políticos destinarem aos seus candidatos nas Eleições Gerais de 2018. Nestas eleições de 2020 foram autorizados pelo Congresso Nacional, e previstos no orçamento da União, o valor de R\$ 2 bilhões de recursos para o FEFC.

No que diz respeito a utilização dos recursos públicos, a legislação estabelece critérios para utilização do FEFC e Fundo Partidário nas campanhas, bem como, regras para comprovação dos gastos realizados. A movimentação financeira destes recursos realiza-se em conta bancária específica, bem como os gastos devem ser comprovados com documentação fiscal idônea e com a identificação do pagamento do fornecedor do bem e do serviço contrato.

A partir das mudanças na legislação houve um incremento nos recursos destinados à participação feminina no processo eleitoral. O partido político que receber recursos do FEFC ou aplicar recursos do Fundo Partidário nas campanhas deverá destinar no mínimo 30% às candidaturas femininas e no interesse destas. Sabe-se que a pluralidade de ideias e a representatividade dos diversos setores, etnias, classes sociais, torna o Congresso Nacional mais próximo das necessidades da população e mais justo na fiscalização dos atos do poder executivo e na elaboração de leis. As mulheres representam mais de 50% do eleitorado brasileiro e sua representatividade na condução das políticas públicas fica em torno de 15%. Com a determinação da aplicação de no mínimo 30% de recursos públicos nas candidaturas femininas, deu-se um importante passo para a inclusão de um número maior de mulheres na política brasileira. Existem ainda distorções na aplicação dos gastos, como as chamadas candidaturas “laranjas”, por exemplo, mas que deverão ser corrigidas no decorrer deste processo de mudança.

2. RECURSOS APLICADOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL 2012-2018

Ao longo dos anos estudados, vislumbra-se o crescimento do financiamento público nas campanhas eleitorais. Parte deste aumento pode ser explicado pela proibição das doações de recursos de empresas, e outra parte pelo incremento da destinação dos recursos públicos para as disputas eleitorais. No Brasil temos a seguinte distribuição dos recursos de campanha nas eleições de 2012 a 2018:

Recursos Aplicados nas Campanhas Eleitorais no Brasil 2012-2018

Receitas/Doações (R\$)	2012	2014	2016	2018
Pessoa Jurídica	1.788.124.396,98	3.059.118.460,63	-	-
Fundo Especial de Financiamento de Campanha				1.660.803.262,75
Autofinanciamento (Candidato)	1.479.281.114,70	376.654.278,87	1.134.622.240,47	434.416.904,70
Partido	1.088.311.811,21			
Fundo Partidário	108.046.655,00	189.160.988,95	352.180.277,00	359.051.417,66
Pessoa Física	583.291.303,74	557.413.444,07	1.511.881.201,63	446.248.527,75
Doações pela Internet		1.487.241,65	2.501.279,12	19.465.605,57
Recursos de Origem não identificada		630.125,83	546.745,41	848.908,43
Comercialização de Bens e Realização de Eventos		2.230,00	120.888,17	100.740,00
Rendimentos Aplicação Financeira		451.704,08	24.875,89	294.034,63
TOTAL	5.047.055.281,63	4.184.923.474,08	3.001.877.507,69	2.921.229.401,49

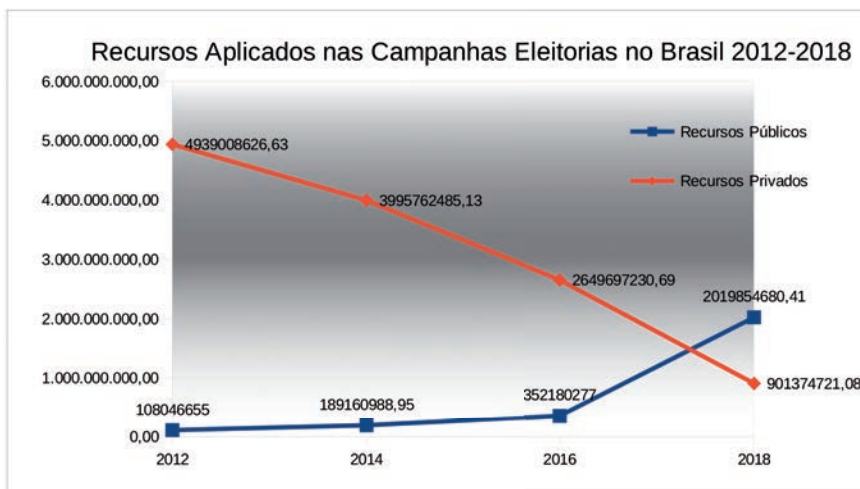
Fonte: Repositório de Dados TSE

Obs.: no ano de 2012 não foi possível identificar o doador originário, assim existem receitas oriundas de partidos computadas em duplicidade.

No ano de 2014 a receita bruta é de R\$ 7.104.603.759,13, entretanto retiramos do cálculo a doação de partidos e outros candidatos em duplicidade.

A doação de empresas para campanha eleitoral era admitida nos anos de 2012 e 2014, representando, respectivamente, 35% e 73% do total arrecadado. Em 2012, os recursos públicos aplicados nas campanhas em todo o Brasil eram inexpressivos, 2% do total arrecado, enquanto que em 2018 o percentual de recursos públicos atingiu 69% do total arrecadado.

Conforme o gráfico a seguir, houve um crescimento expressivo dos recursos públicos aplicados nas campanhas, de R\$ 108,1 milhões em 2012 para R\$ 2,1 bilhões em 2018, este aumento decorre das alterações ocorridas na legislação, conforme abordado anteriormente. Neste mesmo período houve um recuo dos recursos privados, de R\$ 4,9 bilhões em 2012 para R\$ 901,4 milhões em 2018.



3. RECURSOS APLICADOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO RIO GRANDE DO SUL 2012-2018

Comparando as receitas aplicadas nas campanhas eleitorais no Rio Grande do Sul nas eleições municipais de 2012 e 2016, bem como nas eleições gerais de 2014 e 2018, também podemos observar o crescimento dos recursos públicos, Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em detrimento da aplicação de recursos privados, conforme quadro abaixo:

Recursos Aplicados nas Campanhas Eleitorais no RS 2012-2018

RECEITAS / DOAÇÕES (R\$)	2012	2014	2016	2018
Pessoa Jurídica	43.996.394,32	77.227.723,36	-	-
Fundo Especial de Financiamento de Campanha	-	-	-	89.808.644,76
Autofinanciamento (Candidato)	59.957.369,23	11.759.458,17	61.167.286,20	9.252.166,53
Partido	42.068.223,46	51.288.256,03	10.954.792,93	2.468.619,54
Fundo Partidário	5.700.976,55	5.814.646,87	27.624.942,86	16.477.851,94
Pessoa Física	57.996.353,93	19.596.238,13	58.983.452,51	23.456.466,21
Outros Candidatos	24.303.798,51	27.000.620,39	3.828.884,35	1.072.597,14
Doações pela Internet	24.843,00	21.452,00	68.474,00	916.943,54
Recursos de Origem não identificada	32.373,36	9.125,00	80.913,36	235.657,61
Rendimentos Aplicação Financeira	7.515,99	83,91	477,30	2,37
TOTAL	234.087.848,35	192.717.603,86	162.709.223,51	143.688.949,64

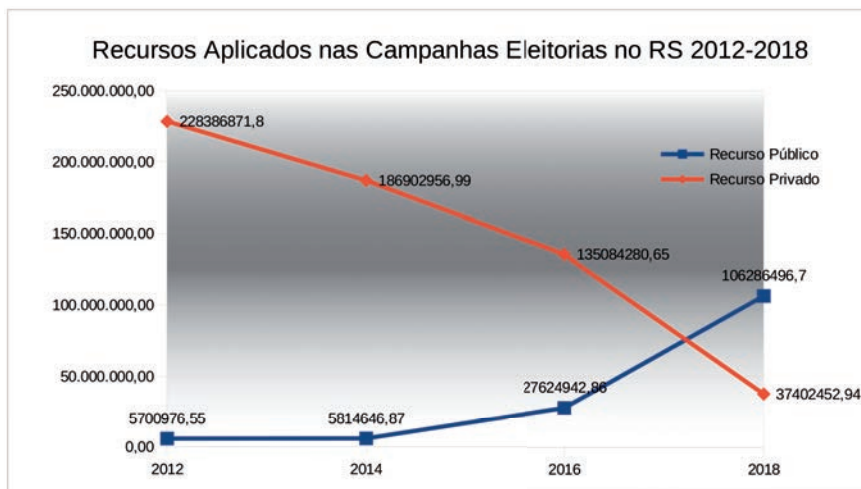
Fonte: Repositório de Dados TSE

Obs.: no ano de 2012 não foi possível identificar o doador originário, assim existem receitas oriundas de partidos computadas em duplicidade.

No ano de 2014 retiramos do cálculo a doação de partidos e outros candidatos em duplicidade.

Em 2012 e 2014 era possível a doação de empresas para campanha eleitoral, essas doações representaram, respectivamente, 18,8% e 40% do total arrecadado. Outra questão que podemos observar neste quadro, diz respeito às eleições municipais de 2012 e 2016, onde o autofinanciamento constituiu uma importante fonte de financiamento de campanha, variando entre 25% e 35% do total das receitas, assim como a doação de pessoa física.

No gráfico a seguir, podemos visualizar o crescimento progressivo dos recursos públicos aplicados na campanha, que em 2012 somavam R\$ 5,7 milhões para R\$ 106,3 milhões em 2018. Neste mesmo período houve um recuo dos recursos privados, de R\$ 228,4 milhões em 2012 para R\$ 37,4 milhões em 2018.

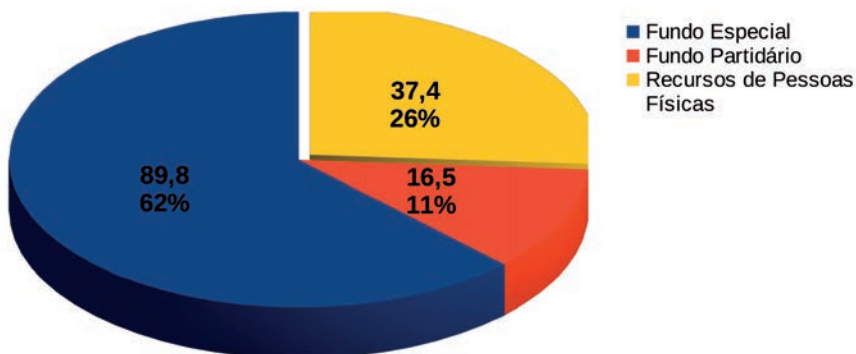


4. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) NAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE 2018 NO RIO GRANDE DE SUL

Após este breve histórico acerca dos recursos empregados nas campanhas eleitorais e do crescimento das verbas públicas em detrimento dos recursos privados, passamos a analisar as receitas recebidas e os gastos realizados com recursos do FEFC pelos candidatos ao pleito de 2018 no Rio Grande do Sul.

Em 2018 os candidatos do Rio Grande do Sul arrecadaram o montante de R\$ 143.658.949,64, sendo R\$ 89.808.644,76 oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), R\$ 37.402.452,94 de recursos de pessoa física e R\$ 16.447.851,94 de recursos do Fundo Partidário¹, conforme demonstrado no gráfico que segue.

RECEITA TOTAL DOS CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES 2018
(Em R\$ milhões)



Analisando o montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuído aos candidatos do Rio Grande do Sul no total de R\$ 89,8 milhões, verifica-se que R\$ 71,8

¹ Os dados foram extraídos do site www.divulgacandcontas.jus.br (excluídos os lançamentos em duplicidade).

milhões foram destinados aos candidatos do sexo masculino e apenas R\$ 17,9 milhões a candidatas do sexo feminino, conforme o quadro que segue:

Receitas (R\$) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no RS - Eleições 2018

CARGO	FEMININO	%	MASCULINO	%	TOTAL
Deputado Estadual	8.795.751,37	42,2%	12.049.021,17	57,8%	20.844.772,54
Deputado Federal	8.718.883,23	17,4%	41.309.599,54	82,6%	50.028.482,77
Governador	-		12.042.838,05	100,0%	12.042.838,05
Senador	423.965,00	6,2%	6.468.586,40	93,8%	6.892.551,40
Total Geral	17.938.599,60	20,0%	71.870.045,16	80,0%	89.808.644,76

Fonte: TSE – www.divulgacandcontas.jus.br

Obs.: não foram consideradas retificações posteriores nas prestações de contas que pudessem alterar as receitas

No Rio Grande do Sul, 20% dos recursos do FEFC foram aplicados em candidaturas femininas, ficando abaixo do percentual de 30% estabelecido pela legislação, uma vez que a metodologia de distribuição entre os candidatos e regiões fica a critério da Direção Nacional das agremiações. A distribuição de recursos entre candidaturas femininas e masculinas para o cargo a deputado estadual ficou mais equânime, enquanto a distribuição por gênero para o cargo de deputado federal ficou muito aquém do mínimo de 30%. Não houve participante do sexo feminino para a disputa ao Governo do Estado e a pior distribuição de recursos do FEFC ocorreu na eleição para o cargo de Senador.

O reflexo desta distribuição das verbas públicas entre os candidatos pode ter interferido no resultado das urnas, uma vez que das 31 cadeiras de deputados federais apenas 3 foram preenchidas por mulheres, representando 9,7% do total de cadeiras, e 9 deputadas estaduais foram eleitas, representando 16,4% do total de 55 vagas para o cargo de deputado estadual no Rio Grande do Sul. Os dois cargos ao Senado Federal foram preenchidos por candidatos do sexo masculino.

Outro ponto a destacar, é que houve uma concentração na distribuição de recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, uma vez que 52% do montante

de 89 milhões, ou seja, R\$ 46,5 milhões, foram recebidos por 30 candidatos, conforme tabela que segue.

Recursos Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuídos em 2018

Candidatos que receberam os maiores recursos	Partido	Cargo	Genêro	FEFC R\$
Eduardo Leite	PSDB	Governador	masculino	5.468.000,00
Miguel Rosseto	PT	Governador	masculino	3.198.205,00
<i>Yeda Rorato Crusius</i>	<i>PSDB</i>	<i>Deputada Federal</i>	<i>feminino</i>	<i>2.000.000,00</i>
Jairo Jorge da Silva	PDT	Governador	masculino	2.000.000,00
Luis Carlos Heinze	PP	Senador	masculino	1.890.692,00
Luis Covatti	PP	Deputado Federal	masculino	1.890.692,00
Luiz Roberto Albuquerque	PSB	Deputado Federal	masculino	1.700.000,00
Renato Delmar Molling	PP	Deputado Federal	masculino	1.685.182,00
José Otávio Germano	PP	Deputado Federal	masculino	1.591.876,00
Jones Alexandre Martins	MDB	Deputado Federal	masculino	1.503.018,00
Alceu Moreira da Silva	MDB	Deputado Federal	masculino	1.500.400,00
Osmar Gasparini Terra	MDB	Deputado Federal	masculino	1.500.000,00
Mauro Pereira	MDB	Deputado Federal	masculino	1.500.000,00
Marcio Biolchi	MDB	Deputado Federal	masculino	1.500.000,00
José Fogaça de Medeiros	MDB	Senador	masculino	1.500.000,00
Giovani Feltes	MDB	Deputado Federal	masculino	1.500.000,00
Paulo Renato Paim	PT	Senador	masculino	1.339.329,50
José Luiz Stédile	PSB	Deputado Federal	masculino	1.300.000,00
Heitor José Schuch	PSB	Deputado Federal	masculino	1.300.000,00
Marcelo Pires Moraes	PTB	Deputado Federal	masculino	1.190.000,00
José Ivo Sartori	MDB	Governador	masculino	1.096.100,00
Danrlei de Deus Hinterholz	PSD	Deputado Federal	masculino	1.050.000,00
Lucas Bello Redecker	PSDB	Deputado Federal	masculino	1.000.000,00
<i>Maria do Rosário Nunes</i>	<i>PT</i>	<i>Deputada Federal</i>	<i>feminino</i>	<i>967.697,33</i>
Onix Lorenzoni	DEM	Deputado Federal	masculino	950.000,00
Paulo Roberto Pimenta	PT	Deputado Federal	masculino	900.000,00
Henrique Fontana Junior	PT	Deputado Federal	masculino	900.000,00
Elvino Bohn Gass	PT	Deputado Federal	masculino	900.000,00
Dionilso Marcon	PT	Deputado Federal	masculino	900.000,00
Pedro Westphalen	PP	Deputado Federal	masculino	822.040,00
Subtotal				46.543.231,83
Demais Candidatos				43.265.412,93
TOTAL				89.808.644,76

Evidencia-se que apenas duas mulheres fazem parte desta lista e os recursos concentraram-se nos cargos de Deputado Federal e Senador. Os recursos também foram priorizados para candidatos que

estavam concorrendo à reeleição e aos que têm alguma expressão no cenário político.

No que diz respeito aos gastos realizados pelos candidatos do Rio Grande do Sul, pode-se constatar que as maiores despesas efetuadas foram com publicidade por materiais impressos, despesas com pessoal e serviços prestados por terceiros, que juntas perfazem 53% do total, ou seja, R\$ 73,8 milhões dos R\$138 milhões gastos. No quadro a seguir estão descritos os gastos realizados pelos candidatos por ordem de relevância da despesa com recursos do FEFC:

Gastos realizados pelos candidatos nas Eleições de 2018 no Rio Grande do Sul

Tipo de Gasto (R\$)	FEFC	Fundo Partidário	Outros Recursos	Total
Publicidade por materiais impressos	17.678.090	3.036.900	7.495.529	28.210.519
Despesas com pessoal	15.116.458	2.311.083	4.741.684	22.169.225
Serviços prestados por terceiros	13.215.402	3.673.672	6.544.826	23.433.900
Doações financeiras a outros candidatos/partidos	8.557.530	2.209.736	1.006.039	11.773.305
Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo	7.211.482	441.737	3.255.030	10.908.249
Atividades de militância e mobilização de rua	6.593.847	953.449	1.925.820	9.473.116
Publicidade por adesivos	2.577.580	1.021.195	1.673.898	5.272.673
Cessão ou locação de veículos	2.327.007	462.350	521.274	3.310.631
Combustíveis e lubrificantes	2.317.707	656.331	1.171.727	4.145.765
Publicidade por jornais e revistas	2.185.543	361.988	1.474.226	4.021.757
Correspondência e despesas postais	1.428.003	184.101	998.824	2.610.928
Locação/cessão de bens imóveis	1.372.290	222.537	855.816	2.450.643
Despesa com impulsionamento de Conteúdos	1.228.940	164.248	1.346.775	2.739.963
Criação e inclusão de páginas na internet	462.267	31.202	220.927	714.396
Serviços próprios prestados por terceiros	444.733	67.511	442.979	955.223
Despesas com transporte ou deslocamento	441.363	79.765	341.156	862.284
Pesquisas ou testes eleitorais	438.680	22.500	120.115	581.295
Produção de jungles, vinhetas e slogans	407.769	93.999	288.752	790.520
Locação/cessão de bens móveis (exceto veículos)	388.238	31.560	227.026	646.823
Alimentação	351.242	27.120	350.243	728.605
Diversas a especificar	337.986	45.408	324.868	708.261
Publicidade por carros de som	288.704	18.140	149.443	456.287
Encargos financeiros, taxas bancárias	175.701	24.786	103.080	303.567
Materiais de expediente	155.317	21.551	123.074	299.942
Eventos de promoção da candidatura	147.484	16.950	166.500	330.934
Despesas com hospedagem	92.955	14.546	69.328	176.829
Pré-instalação física de comitê de campanha	37.248	2.300	17.183	56.731
telefone	12.226	1.159	12.018	25.403
Impostos, contribuições e taxas	12.124	2.686	6.352	21.162
Energia elétrica	7.351	1.141	14.330	22.822
Encargos Sociais	6.417	11.237	39.492	57.146
Aquisição/Doação dos bens móveis ou imóveis	5.900	35.025	3.346	44.271
Água	2.951	352	8.004	11.307
Passagem Aérea	2.692		692	3.384
Comícios	1.680	5.750	1.500	8.930
Reembolsos de gastos realizados por eleitores	1.143	972	11.002	13.117
Taxa de Administração de Financiamento Coletivo			91.349	91.349
TOTAL GERAL	86.032.050	16.254.987	36.144.227	138.431.262

No intuito de aprofundar a análise dos gastos realizadas com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), agrupou-se as despesas em uma nova tabela que pode ser visualizada abaixo. Observa-se que o maior gasto diz respeito à remuneração para quem prestou serviço a candidatos, serviços de militantes, de pessoal que trabalhou distribuindo panfletos de rua, bem como serviços técnicos de advogado, contador e administrador de campanha, o qual totaliza R\$ 35.376.857,00 e representa 41% dos gastos realizados utilizando-se recursos do FEFC. Cabe destacar que os gastos com publicidade, que englobam despesas com material impresso, adesivos, carro de som, produção de programa de rádio e TV, entre outros, somam 30,4 milhões e correspondem a 34 % do total. Apesar do aumento da propaganda na internet, os gastos com manutenção de página dos candidatos e impulsionamento de conteúdo corresponderam a apenas 2% do total das despesas realizadas com recursos do FEFC.

Despesas pagas com FEFC pelos candidatos nas Eleições de 2018 no Rio Grande do Sul

Tipo de Despesa (R\$)	FEFC	Percentual
Despesa com Pessoal (terceiros e militantes)	35.376.857,00	41,1%
Publicidade (material, carro de som, programas de rádio/TV)	30.349.168,00	35,3%
Doações financeiras a outros candidatos/partidos	8.557.530,00	9,9%
Despesas com Locomoção (veículo, combustíveis, passagens, hospedagem)	5.181.724,00	6,0%
Despesas com o Comitê de Campanha	1.981.521,00	2,3%
Criação página Internet e Impulsionamento	1.691.207,00	2,0%
Correspondência e despesas postais	1.428.003,00	1,7%
Pesquisas ou testes eleitorais	438.680,00	0,5%
Alimentação	351.242,00	0,4%
Encargos financeiros, taxas bancárias	175.701,00	0,2%
Eventos de promoção da candidatura, Comícios	149.164,00	0,2%
Demais gastos	351.253,00	0,4%
TOTAL GERAL	86.032.050,00	100%

Fonte: TSE – www.divulgacandcontas.jus.br

6. CONCLUSÃO

O modelo adotado pelo Brasil vem restringindo o financiamento privado nas campanhas eleitorais, em contrapartida as verbas orçamentárias públicas destinadas ao financiamento de campanha e manutenção dos partidos vêm crescendo a cada ano.

Nos países democráticos existe uma preocupação com a regulamentação do sistema de financiamento de campanha que priorize maior transparência sobre o custeio da atividade política, impondo aos candidatos e partidos políticos que prestem contas sobre a origem dos recursos privados e a destinação dos recursos públicos.

Uma vez que somas expressivas são gastas para promover as candidaturas, é de extrema importância que se busquem mecanismos de controle e fiscalização para evitar as desigualdades nos gastos realizados, bem como promover a democracia, a participação e a representatividade dos diversos grupos sociais.

Podemos observar que os recursos destinados às campanhas se concentram nas mãos de alguns candidatos, e são direcionados às reeleições destes, promovendo a manutenção do sistema existente. Evidenciou-se que os maiores gastos realizados com recursos do FEFC foram com a publicidade das campanhas e na remuneração de pessoal, sendo que a fiscalização da aplicação dos recursos públicos deve ser melhor direcionada para estes dois grandes grupos de despesa.

Por fim, a alteração trazida pela legislação no intuito de aumentar a participação feminina, impondo aos partidos a aplicação mínima de 30% das verbas públicas para esta finalidade, é um passo importante na busca pela garantia de que os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira se vejam representados. Entretanto, esta alteração por si só não basta para garantir a representatividade feminina, deve-se propor um percentual de ocupação mínima de mulheres em cadeiras no Congresso Nacional, em cadeiras da Câmara de Vereadores, bem como um percentual mínimo nas candidaturas

majoritárias. Outros mecanismos ainda devem ser adotados para a inclusão de representantes dos grupos de minorias no Congresso Nacional, nas Câmaras Municipais, para nos tornarmos uma sociedade mais justa e democrática.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Câmara dos Deputados – **Orçamento FEFC**

<https://www.camara.leg.br/noticias/627813-congresso-aprova-orcamento-com-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-2020>

[https://www.camara.leg.br/noticias/529850-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-2018-COM-DEFICIT-MENOR-E-SALARIO-MINIMO-DE-R\\$-965](https://www.camara.leg.br/noticias/529850-CONGRESSO-APROVA-ORCAMENTO-DE-2018-COM-DEFICIT-MENOR-E-SALARIO-MINIMO-DE-R$-965)

Planalto – **Lei 13.487/2017**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm

Planalto – **Lei 13.488/2017**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm

Tribunal Superior Eleitoral - **Res. TSE n. 23.553/2017**

<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>

Tribunal Superior Eleitoral – **Res TSE n. 23.605/2019**

<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>

Tribunal Superior Eleitoral – **Res TSE n. 23.607/2019**

<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

Tribunal Superior Eleitoral – **Dados das Prestações de Contas de Campanha**

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

BERTO, Roberto Timpurim. **Financiamento público e privado das campanhas eleitorais nas próximas eleições**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 28 maio 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51791/financiamento-publico-e-privado-das-campanhas-eleitorais-nas-proximaseleicoes>.

RABAT, Márcio Nuno (Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2011) **Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo** – acesso maio 2020

ASSIS, Carlos Augusto Dias de. **Porque devemos apostar no financiamento público de campanhas eleitorais**. Revista Eletrônica EJE ano V, n. 3, 2015 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/revista-eletronica-da-eje-ano-5-n-3>

MARQUES, Marcelo. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha** - Reflexos da Adin. 4650/STF no financiamento de campanha eleitoral e na Lei 13.487/2017, que estabelece o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC. Revista Jus Navigandi 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78784>

MONTESANTI, Beatriz. **Mulheres são 15% do novo Congresso, mas índice ainda é baixo**. UOL, São Paulo. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo.htm>



**SISTEMA POLÍTICO URUGUAIO:
ANÁLISE DOS PODERES
EXECUTIVO, LEGISLATIVO E DA
CORTE ELECTORAL URUGUAIA**

Edson Moraes Borowski

RESUMO: Este artigo busca apresentar o sistema político do Uruguay, analisando o texto Constitucional. O Estudo apresenta a estrutura política do País e as características dos poderes Executivo e Legislativo e, ao final, a função judicial eleitoral, com a análise da Corte Electoral do Uruguay. Verifica-se que o Uruguay reestabelece o sistema democrático, após período de ditadura civil-militar, com preocupação com a estabilidade política e realiza mudanças estruturais, em especial, com a reforma constitucional de 1997, que instituiu um calendário eleitoral, com ciclo de um ano, implantando eleições internas para a definição dos candidatos à Presidência e a exigência de maioria absoluta na eleição nacional, com a realização de segundo turno, caso necessário. Considera-se que o sistema político Uruguaio é estável, robusto, com barreiras eficientes para a disseminação de partidos e uma concentração nas três maiores agremiações que possibilita a governabilidade e estabilidade democrática. Por fim, a estrutura de uma Corte Electoral independente, com atuação em todo o processo eleitoral, garante a confiança e credibilidade para os processos eleitorais.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Político Uruguaio. Corte Electoral.

***ABSTRACT:** This article seeks to present the political system of Uruguay, analyzing the Constitutional text. The Study presents the political structure of the country and the characteristics of the Executive and Legislative powers and, in the end, the electoral judicial function, with the analysis of the Electoral Court of Uruguay. It appears that Uruguay reestablishes the democratic system, after a period of civil-military dictatorship, with concern for political stability and making structural changes, in particular, with the constitutional reform of 1997, which instituted an electoral calendar, with a one-year cycle. year, implementing internal elections for the definition of candidates for the Presidency and the requirement of an absolute majority in the national*

election, with the holding of a second round, if necessary. The Uruguayan political system is considered to be stable, robust, with efficient barriers for the dissemination of parties and a concentration on the three largest associations that enables democratic governance and stability. Finally, the structure of an independent Electoral Court, which operates throughout the electoral process, guarantees trust and credibility for electoral processes.

KEYWORDS: *Uruguayan Political System. Electoral cut.*

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é um esforço para uma análise detalhada do sistema político, partidário e eleitoral do Uruguay, a partir da observação das eleições Presidenciais e Legislativas de 2019. O esforço, neste momento, é a análise da estrutura constitucional do Estado Uruguaio, ou seja, o limite é o estudo do sistema político, com apresentações de aspectos eleitorais.

Analisar o sistema político de outro país tem vários desafios. O primeiro é evitar a comparação simples. O segundo é buscar a essência dos costumes daquele povo, para compreender como construíram suas bases de convivência. Por terceiro, evitar pré-julgamentos, pois, o que pode parecer comum e lógico para o país que vivemos, pode não ser fora de nossas fronteiras.

Para este estudo, preliminarmente é importante delimitar o que compreendemos por Sistema Político, evitando a generalização com o sistema eleitoral ou regras do jogo para a eleição de representantes do povo.

Sistema político pode ser compreendido como o conjunto de instituições de um país, sua forma de organização política, ou

seja, um macrossistema que define, em regras gerais, a constituição do Estado e as formas de relacionamento com a sociedade. Quando tratarmos do sistema eleitoral, analisaremos as regras e procedimentos relacionado à forma de eleição dos representantes do povo.

Apenas para diferenciar do Sistema Político de Sistema Eleitoral, quando tratarmos das instituições e organização do Estado, se refere ao primeiro, quando tratarmos da forma de eleição dos representantes, nos referimos ao segundo. Esta diferenciação será importante quando tratarmos, durante este estudo, da organização política do Uruguay.

Outro aspecto importante a registrar é que este artigo não se propõe a fazer estudo comparativo entre o sistema político Uruguaio e o Brasileiro, por absoluta incongruência das situações. O Uruguai é um país com população estimada de 3,5 milhões de habitantes¹, dos quais mais de 50% habitam a Região Metropolitana de Montevidéu. Impossível maiores comparações com a dimensão continental do Brasil.

Ressaltamos, no entanto, que algumas comparações que serão utilizadas, terão o caráter meramente didático, com vistas a facilitar uma melhor compreensão do leitor.

A organização política é composta de um Estado Nacional e 19 Departamentos, que, grosso modo, é possível comparar aos Entes subnacionais Brasileiros. Ainda que a Constituição Uruguaia preveja em seu artigo 262, a possibilidade de haver uma autoridade local, a figura de municípios é rara (BARRETO), por este motivo, não serão abordados aspectos Constitucionais deste espaço político do Uruguay.

O Uruguay, desde sua primeira constituição, de 1830, segue o modelo Americano, com Presidencialismo e duas câmaras

¹ Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Uruguai#:~:text=Sua%20popula%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20de%20cerca,e%20em%20sua%20%C3%A1rea%20metropolitana>. Acesso em 30.6.2020.

legislativas. Inspirada nos Clássicos, com a separação tripartite dos Poderes, com o Poder Judiciário fechando o tripé.

Conforme o artigo 1º da constituição *“La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”*. Em seu artigo 3º repudia a forma monárquica de governo. Na Sección IV, artigo 82, define a forma de Governo Republicana: *“La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”*.

E assim define o exercício da soberania de seu povo: *“Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa Y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma”*.

A estruturação deste estudo se dará em quatro capítulos. Iniciamos com uma breve explanação sobre o corpo eleitoral, ou seja, a seleção dos cidadãos aptos ao sufrágio e as condições para seu exercício. No segundo capítulo, a formação do Poder Executivo, e o processo para a eleição do mandatário. No terceiro, a estrutura do Poder Legislativo e a forma de eleição dos representantes do povo. Por fim, a análise da estrutura da Corte Electoral, órgão do Poder Judiciário, com sustentação constitucional, responsável pela organização e realização das eleições.

2. O CUERPO ELECTORAL

A constituição Uruguaia trata dos direitos políticos em sua *Sección III, nos artigos 73 a 81*. No Capítulo I estabelece as condições para o exercício da cidadania: todos os naturais, ou seja, nascidos em território uruguaio; os filhos/as de cidadãos uruguaio, nascidos fora do país, desde que vivam no país e que se inscrevam no Registro Cívico.

Estrangeiros podem obter o direito ao voto no Uruguai, atendendo aos requisitos do artigo 75, com diferenciações para o tempo de residência no país, constituição de família, atividade profissional, bem como, uma “*buena conducta*”.

Em seu capítulo II, estão inseridos as regras de participação nas eleições, as quais destacamos, entre outros: i) inscrição no registro cívico²; ii) voto secreto e obrigatório; iii) representação proporcional integral; iv) vedações a magistrados e outras categorias de atividade política.

Em seu artigo 80, a Constituição estabelece em que casos ocorre a perda dos direitos políticos: i) por inaptidão física ou mental; ii) por condenação criminal; iii) menores de dezoito anos. Chama a atenção a possibilidade de retirada dos direitos políticos por exercício de atividade desonrosa ou participação em organizações sociais e políticas que incite a violência e contrárias à nação.

Percebe-se uma afinidade geral com as definições de cidadania, amplamente utilizadas em vários países democráticos, destacando-se a visão de proteção da Nação contra ações de pessoas e grupos políticos que atentam contra as bases fundamentais da nacionalidade.

Por fim, destaca-se que no Uruguai, o voto feminino foi reconhecido em 16 de dezembro de 1932, através da Ley 8.827, no entanto, a primeira eleição com a participação das mulheres aconteceu no 03 de julho de 1927, sendo o primeiro país a exercitar o voto feminino³.

² O Registro dos eleitores é pela Ley 7.690, de 9 de janeiro de 1924.

³ Fonte: https://www.corteelecto.regulamentado.ral.gub.uy/institucional/creacion_y_evolucion. Acesso em 30.6.2020.

3. PODER EXECUTIVO

O Uruguaia, como a maioria dos países da América do Sul passou por um período de ruptura institucional com a Ditadura Civil-Militar, no período de 1973-1985. O retorno à democracia ocorreu com a eleição, em 1984 e a posse do Presidente eleito Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado. O retorno à democracia permitiu o livre exercício do voto e ajustes na constituição, com reformas aprovadas em 1994, 1996 e 2004.

A reforma mais significativa e que gerou profundas alterações na estrutura política do País, foi aprovada em 8 de dezembro de 1996, que entrou em vigor a partir de 1997. Nesta reforma constitucional, implantou-se a regra do segundo turno para a eleição presidencial, a realização de eleições internas para definição do candidato a Presidente de cada partido e os membros dos órgãos partidários.

Alguns autores, além do reconhecimento da preocupação em manter a democracia e evitar turbulências que resultem em retorno ao passado arbitrário da ditadura civil-militar, argumentam que a reforma tinha como objetivo político evitar que a Frente Ampla assumisse o poder, pois o crescimento eleitoral era visível (DECRESCI, 2014). A alteração impediu a vitória de Tabaré Vasquez em 1999, cuja votação no primeiro turno alcançou 40%, no entanto, na segunda volta⁴, o vencedor foi o candidato do Partido Colorado, Jorge Batlle, que recebeu o apoio do Partido Nacional, tradicional adversário.

Tal percepção tem aderência aos resultados das eleições, conforme o quadro abaixo:

4 Também chamada de *balotaje*.

Quadro 1 – resultado das eleições presidenciais do Uruguai – 1989-2019

Partido/ Ano	Frente Ampla	Partido Colorado	Partido Nacional	Presidente Eleito
1989	21%	30%	38%	Luis Alberto Lacalle (Nacional)
1994	30,6%	32%	31,2%	Julio María Sanguinetti (Colorado)
1999	40%	32,8%	22,3%	Jorge Batlle (Colorado)
Segunda volta	45,8%	54%		
2004	50,4%	10%	34%	Tabaré Vasquez (Frente Amplio)
2009	47%	17%	29%	José Mujica (Frente Amplio)
Segunda volta	52%		43%	
2014	56,6%		43,4%	Tabaré Vasquez (Frente Amplio)
2019	39%	12,3%	28,6%	Lacalle Pou (Nacional)
Segunda volta	49,21%		50,79%	

Fonte: DECRESCI, 2014 e Corte Electoral del Uruguay

A estratégia da reforma eleitoral de 1997, que retardou a vitória da Frente Amplio nas eleições de 1999, foi novamente eficiente nas eleições de 2019, na qual, apesar do candidato da situação ter recebido 39% dos votos em primeiro turno, com uma significativa vantagem sobre o segundo colocado, a união dos partidos que são tradicionais adversários, o Nacional e o Colorado, auxiliados por uma força nova nas eleições, o partido de extrema direita, Cabildo Abierto, que recebeu em torno de 10% dos votos no primeiro turno, foi vitoriosa no segundo turno.

Quadro 2 – Resultado das eleições presidenciais do Uruguai – 2019 – principais candidatos

Candidato	Partido	1º turno		2º turno	
		Votos	%	Votos	%
Lacalle Pou	Partido Nacional	696.452	28,62	1.189.313	50,79
Daniel Martínez	Frente Ampla	949.376	39,02	1.152.271	49,21
Ernesto Talvi	Partido Colorado	300.177	12,34		
Guido Manini Ríos	Cabildo Aberto	268.736	11,04		

Também procurando dar governabilidade, a reforma política de 1997, criou o mecanismo chamado de “lei de lemas”. Em outras palavras, trata-se da verticalização da votação com listas únicas para os três cargos em disputa, Presidente, Senador/a e Deputado/a. A regra, aliando a eleição proporcional, com a eleição Presidencial, permite criar uma maioria no parlamento para o candidato vendedor, ainda que o partido do Presidente, não detenha a maioria (DECRESCI, 2014).

Outros elementos da constituição Uruguaia sobre o Poder Executivo são: i) a vedação à reeleição, podendo concorrer novamente somente após transcorridos o próximo mandato (artigo 152); ii) as datas das eleições são definidas na constituição, em seu artigo 77, 9º, c/c artigo 151, devendo ser realizadas sempre no último domingo de outubro de cada cinco anos e, caso necessário, um segundo turno (chamado de ‘segunda vuelta’ ou balotaje); iii) votação por lemas (artigo 79) garantindo a verticalização, com a lista tríplice, indicando o candidato a Presidente, Senador/a e Deputado/a.

O calendário eleitoral também sofreu modificação na reforma constitucional de 1997. As eleições nacionais e departamentais foram separadas. A realização das eleições unificadas geravam o deslocamento do debate para a disputa nacional, gerando quase a reprodução do resultado da eleição presidencial nos departamentos (BARRETO, P. 286).

A partir da reforma de 1997, foi estabelecido um calendário eleitoral que percorre praticamente um ano de atividades políticas, iniciando em abril do ano da eleição presidencial, com a realização das eleições internas, em junho do ano anterior ao término do mandato Presidencial, para a escolha do/a candidato/a único do partido à Presidência, passando pela eleição em primeiro turno no mês de outubro, segundo turno, se necessário, em novembro, concluindo o ciclo em maio do ano seguinte.

Destaque especial merece a configuração das eleições internas. A criação deste instituto político permite uma avaliação prévia da capacidade eleitoral de partidos com pouca expressão. Todos os partidos registrados podem participar das eleições internas, no entanto, só logram direito a candidatura à Presidência do país, aqueles que conseguem formar o Órgão Deliberativo Nacional, com no mínimo quinhentos votos em todo o país⁵.

Num primeiro momento, o número de votos parece ser insignificante. O eleitorado apto ao voto era de 2.678.031, ou seja, o mínimo exigido representa apenas 0,01% do total, no entanto, o eleitorado a diferença entre a eleição geral e a interna é que o voto é facultativo. Assim, o eleitor precisa ser convencido ao comparecimento para apoiar o partido e, conseqüentemente, permitir que apresente candidatura ao cargo maior do País.

Para exemplificar o sistema de lista nas eleições internas, apresentamos algumas, abaixo, recebidas durante a observação realizada no período de realização das eleições internas, em 30 de junho de 2019.

5 Em 2019, participaram das eleições internas dezesseis partidos, sendo que quatro não atingiram o mínimo de quinhentos votos em todo o país.

Figura 1. Lista de votação do Partido Frente Amplio com os candidatos e candidatas ao órgão deliberativo nacional.

PARTIDO FRENTE AMPLIO

90

MONTEVIDEO
30 de Junio de 2019

Voto por el precandidato a la
Presidencia de la República, **Daniel Martínez**
Voto por los siguientes Candidatas y Candidatos a integrar el Órgano Deliberativo Nacional. Sistema Preferencial de Sufragios

1 - Gonzalo Cívila	48 - Dalsy Tourné	95 - Alvaro García	142 - Alba Cocco
2 - Mónica Xavier	49 - Jorge Basso	96 - Hyara Rodríguez	143 - Enzo Benech
3 - Daniel Olesker	50 - María Montañez	97 - Gerardo Rodríguez	144 - Vanessa Peirano
4 - Liliana Queijo	51 - Nicolás Lasa	98 - Fabiana Suárez	145 - Ricardo Suárez
5 - Julio Bango	52 - Laura Motta	99 - Jorge Franco	146 - Rosita Inés Angelo
6 - Gabriela Barreiro	53 - Daroy De los Santos	100 - Cristina Ruiz Díaz	147 - Hermes Toledo
7 - José Nunes	54 - Valentina González	101 - Daniel Barone	148 - Ma. José Rodríguez
8 - Lucía Zapata	55 - José Luis Acosta	102 - Myrian Cartagena	149 - Alejandro Antonelli
9 - Enzo Malán	56 - Julia Ruggeri	103 - Ignacio Di Perna	150 - Diva Ruiz
10 - Viviana Piñeiro	57 - Nicolás Núñez	104 - Ana González	151 - Emiliano Molinari
11 - Santiago Soto	58 - Adriana de Barbieri	105 - Milton Lambatov	152 - Stella Sánchez
12 - Silvia Caballero	59 - Rafael Calvo	106 - Milka Bukovatz	153 - José Manuel Arenas
13 - Roberto Chiazzero	60 - Carla de Mello	107 - Eduardo Cánepa	154 - María Cristina García
14 - Erna Fernández	61 - Javier Niche	108 - Ana Gladys Martínez	155 - Bernardo Javier González
15 - Raúl Olivera	62 - Flavia Coelho	109 - Fausto De León	156 - Elena Clavell
16 - Lia Blanca Islas	63 - Luis Eduardo Alonso	110 - Olga Elianée Castro	157 - Néstor Gerardo Porley
17 - Raúl Campanella	64 - Madelón Casas	111 - Leonel Molinelli	158 - Flavia García
18 - Laura Bauer	65 - Oscar Aguirre	112 - Laura Gonné	159 - Bolívar Beloqui
19 - Julio Pintos	66 - Rossana Perdomo	113 - Luis Alonso	160 - Verónica Pérez Manukian
20 - Florencia Argul	67 - Carlos Susaye	114 - Nadina Fernández	161 - Rafael Blas Buscio
21 - Manuel Laguarda	68 - Daniela Brandon	115 - Ismael Cortazzo	162 - Cristina Ferrou
22 - Lia Abilleira	69 - Yerú Pardiñas	116 - Stella Maris Couto	163 - José Luis Blasina
23 - Alejandro Alberro	70 - Estela Alem	117 - Wilfredo Cabrera	164 - Susana Amestoy
24 - Karina González	71 - Daniel Aquino	118 - Ma. del Carmen Camirotte	165 - Augusto Larrosa
29 - Juan Diego Bentancor	86 - Gabriela Betancour	133 - Oscar Omar Amigo	180 - Gabriela Piñeyría
40 - Susana Quiroja	87 - Daniel Cogoy	134 - Ana Cabral	181 - Liber Di Paulo
41 - Gastón Silbermann	88 - María Jesús Graña	135 - Javier Acosta	182 - Carmen Guerra
42 - Ma. Lourdes Añon	89 - Carlos Ramos	136 - Mariana Bouyssounade	183 - Orlando Rivero
43 - Gustavo Bernini	90 - Eugenia Ramis	137 - Juan Pablo Flo	184 - Teresita Coli
44 - Alicia Maneiro	91 - Jorge Díaz	138 - Valeria Rodríguez	185 - Mario Figoli
45 - Martín Buxedas	92 - Delia Rodríguez	139 - Eduardo Fernández	186 - Marina Ramos
46 - Eulogia González	93 - Aldo Guerrini	140 - Blanca Elgart	187 - Artigas Barrios
47 - José Díaz	94 - Neisa Matzone	141 - José Korzeniak	188 - Lilián D'Elia

El nuevo impulso

Partido Socialista de Uruguay

Fonte: Acervo pessoal

Figura 2. Lista de votação do Partido Colorado com os candidatos e candidatas ao órgão deliberativo nacional.

PARTIDO COLORADO
Sublema **CIUDADANOS**

115600

TALVI
PRESIDENTE

MONTEVIDEO
30 de junio de 2019

Acción Batllista

Voto por el Precandidato a la Presidencia de la República por el Partido Colorado a Ernesto Talvi y por la presente lista de Candidatos a integrar el Órgano Deliberativo Nacional

Sistema Respectivo de Suplentes

TITULARES	SUPLENTES	TITULARES	SUPLENTES
1 Ernesto TALVI	1 Viviana PESCE	41 Silvia VALLES GORIN	41 Guisela CALAFAT
2 María del Rosario DIAZ	2 Graciela MARTINEZ	42 José Luis ALONSO	42 Alejandro BOGHITCHUMIAN
3 Monica ALVAREZ ARGANARAS	3 Rodrigo ACOSTA Y LARA	43 Hugo GARRIDO GOMEZ	43 Stefanie VELLOSO
4 Ana María GARCIA	4 José LACERDA	44 Pablo COUSILLAS	44 Andrea ARIAS
5 Carmen DIAZ	5 Eduardo FERNANDEZ BUCETTA	45 Lucía LOMBARDINI	45 Lazaro Javier PERDOMO
6 Jorge CARRIZO	6 Marianaela BAS	46 Fiorella CAMERA	46 Eduardo Gabino LARRAMA
7 Cesar PERDOMO	7 Adriana ROBERTO	47 Ricardo BONASORTE	47 Yanelle Ivonne LAGUARDA
8 Domingo IRIBARNE	8 Miguel CYGAN	48 Elvia Mary TESAURO	48 José Américo RODRIGUEZ
9 Lilia AMESTOY	9 Elsa FERREIRA	49 Sigley DIAZ	49 María Antonia TASISTRO
10 Pedro FAGET	10 Walter TAMAYO	50 María CAMERA ALVAREZ	50 Adriana Elizabeth IRURETA
11 Eda MACHADO	11 Ma. del Carmen CARVAJAL	51 Juan ROSALES GONZALEZ	51 Manuel VALDES CAMACHO
12 Beatriz ACLE	12 Roxana TEJERA	52 Sergio CARRERO	52 Ana DUARTE TRINDADE
13 Alicia SIRTORI TORRES	13 María del Carmen GONZALEZ	53 María Cristina DOLCINI	53 Sonia Mabel PERDOMO
14 Marcelo RAMIS	14 Heber DOLLANANI	54 Stephanie FORLI PAU	54 Julio Ariel MARTINEZ
15 Gustavo FORLI	15 Gabriel MORIANO	55 Andrea BERTOLA	55 Valeria VACAREZZA
16 Julio SAGRADA	16 Nicolas NUNJANI	56 Mariadel Carmen GARCIA	56 Jimena SENCION
17 Mirtha PIZZORNO MUAR	17 Juan Carlos SIZAR	57 María de los Angeles GONZALEZ	57 Mauro BONASORTE PINTOS
18 Edward KEUYLIAN	18 María Araceli SALVAGNO	58 Nancy LANERI	58 María VALDES RODRIGUEZ
19 María Cristina TILVE	19 Ruben SILVEIRA PEREZ	59 Alicia Gallardo DIAZ	59 María GAMBRO
20 Whashington SADI	20 Adriana GAMBONI IRIGARAY	60 José Antonio LOMBARDI	60 Jorge RATTIN RISSO
21 Enrique DESTRI	21 Silvia GEPP de DESTRI	61 Angelica OBES SECCO	61 Constanza GARCIA VALLES
22 Martina MARTINEZ	22 Rodolfo VACAREZZA	62 Patricia RIVARA FRANKÉ	62 Dayhana LA FUENTE
23 Miquel TECHERA	23 Mabel RISSOTTO	63 Roberto ESTRELLA ZERRI	63 Eduardo Luis PEREZ
24 Jorge BERTOLA	24 Elicia ORTIZ	64 Washington VIZCAINO	64 José SANTOS VIERA
25 Monica CALO	25 Mariana CRISTINA GRASSI	65 Elisa CARESSA	65 Elder SILVERA
26 Julio Cesar PEREZ CRESPO	26 Mariadel Carmen WILKINS	66 Ada ARGANARAS	66 Betty MONTE MUIÑO
27 Nelson OXLEY	27 Arián BOGHITCHUMIAN	67 Emanuel LEAL IRURETA	67 Daniel STUPIELLO
28 Gabriel SAGARIO	28 Andres SAGARIO RIVERO	68 Raul SPINELLI GIMENEZ	68 Celia Jenny GARCIA
29 Jacqueline ARANEGA	29 Sandra GIVARA	69 María del Carmen JACINTO	69 Natacha TOSSETTO
30 Guillermo CLARA DIAZ	30 Ana María TROTTA FLEITAS	70 Alicia Amalia ALEMAN	70 Juan José MONTE MUIÑO
31 Mateo GARGANO	31 Gianfranco FORLI	71 Mirian Graciela DI SESSA	71 Gabriela SILVA
32 Javier LOMBARDO	32 Mabel BUSTOS	72 Diego DI LEONI SIRTORI	72 Blanca CONDE
33 Delia CAYETANO	33 Luis Alberto ALONSO ESTEVEZ	73 Victoria PERDOMO	73 Maximiliano PERDOMO
34 Ricardo BARREIRO	34 Elaine PALMITESTA	74 Raul NIETO	74 Diego DOS SANTOS
35 Ricardo GARCIA LAVINA	35 Nilda GIRALDIZ ORTIZ	75 Hector CORTINAS	75 Beatriz SAGRISTTA
36 María Graciela OLARAN	36 Pedro Abilio RODRIGUEZ	76 Mariela REPETTO	76 Giomar VELLOZO
37 José Enrique MADRUGA	37 Leonardo CAMERA DOLCINI	77 Luis BERON	77 Proia BERON

Fonte: Acervo pessoal

Figura 3. Lista de votação do Partido Nacional com os candidatos e candidatas ao órgão deliberativo nacional.



Fonte: Acervo pessoal

Nas eleições internas de 2019, mesmo em um dia de intenso frio, logo após a desclassificação da seleção nacional da Copa América, o comparecimento de eleitores, numa eleição com voto facultativo foi significativo, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 2. Participação do eleitorado nas eleições internas de 2019

Eleitorado Apto	Abstenção	%	Participação	%
2.678.031	1.675.323	62,56%	1.002.778	37,44%

A votação desperta interesse e movimentação os partidos políticos e sua militância. Nas eleições internas, a responsabilidade de manter listas disponíveis para a votação é dos partidos políticos, que devem percorrer todos os “*circuitos electorais*”⁶ evitando que falem materiais. Tendo em vista que a eleição é facultativa, o desperdício de material é enorme, percebendo-se o dano ambiental resultante com a grande soma de papel impresso e o seu desperdício após as eleições.

Abaixo, fotos do espaço onde são armazenadas as listas de votação, chamados de “câmara escura”⁷ de um *circuito electoral*.

Foto 1 – Cabine de votação com listas dos partidos políticos na eleição interna de 30.6.2019.



Fonte: Acervo pessoal

6 Os “circuitos electorais” são as seções eleitorais.

7 Câmara escura é a cabine de votação, espaço em que o eleitor escolhe a lista de votação para colocar no envelope para depositar na urna.

Foto 2 – Cabine de votação com listas dos partidos políticos, na eleição interna de 30.6.2019



Fonte: Acervo pessoal

Como se pode verificar, a quantidade de papel utilizado nas eleições é algo prejudicial ao meio ambiente e que deveria ser avaliado o seu impacto no futuro.

4. PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo do Uruguay é bicameral, composta por duas Câmaras: uma de Representantes e outra de Senadores, conforme estabelece a Sección V, artigos 83 a 132 da Constituição. As duas casas compõem a Assembleia Geral⁸, formada por 99 deputados e 30 senadores, mais o/a vice-presidente, com competências definidas no artigo 85 da carta magna.

A Câmara de Representantes, conforme o artigo 88 da Constituição Uruguiaia, é composta por noventa e nove membros, eleitos na eleição geral, juntamente com a eleição para Presidência e Senado. A distribuição das cadeiras obedece ao sistema proporcional amplo, pois os Representantes são distribuídos pelos partidos, lemas e ainda necessita respeitar a distribuição dos Departamentos.

O sistema proporcional de distribuição de cadeiras Uruguiaio é complexo. Envolve inicialmente o cálculo de representantes por Departamento⁹. Após a votação aplica-se método D'Hondt, ou seja, a divisão dos quocientes e a aplicação da média mais alta, para a distribuição das cadeiras por partidos e repete a fórmula para a distribuição conforme as listas dos Departamentos. (BARRETO, 2012 e DECRESCI, 2014).

A distribuição dos representantes é proporcional aos Departamentos, de acordo com a população, com o mínimo de dois. Para melhor compreensão, apresentamos o quadro abaixo:

⁸ Apenas com a intenção de uma comparação simples e direta, viável nesta situação, a *Asamblea General Uruguiaia* possui funções e competências similares ao Congresso Nacional, na Constituição Brasileira, bem como, as Câmaras de Representantes e Senadores, são similares a Câmara dos Deputados e Senado Federal Brasileiro.

⁹ Neste momento é utilizado o método de Hare, que busca distribuir os lugares conforme a população dos Departamentos.

Quadro 3 – Distribuição dos Representantes por Departamentos do Uruguai

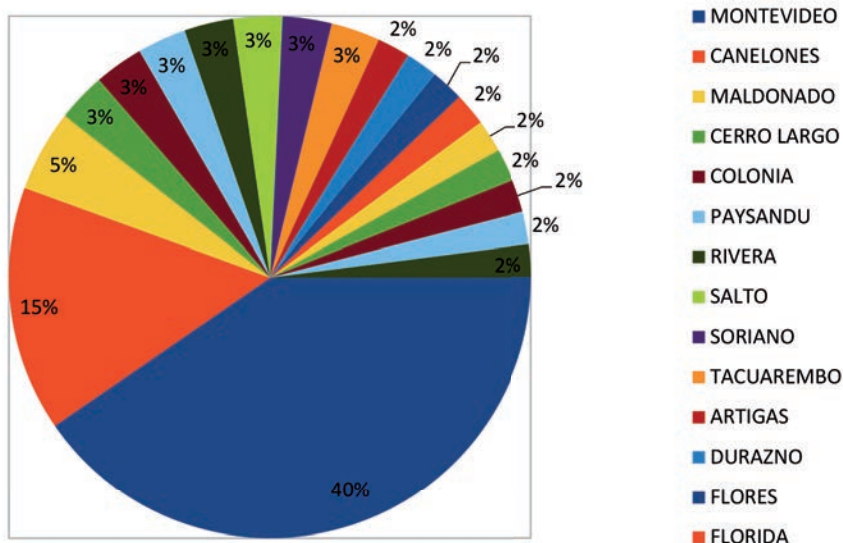
DEPARTAMENTO	REPRESENTANTES	%
MONTEVIDEO	40	40,40%
CANELONES	15	15,15%
MALDONADO	5	5,05%
CERRO LARGO	3	3,03%
COLONIA	3	3,03%
PAYSANDU	3	3,03%
RIVERA	3	3,03%
SALTO	3	3,03%
SORIANO	3	3,03%
TACUAREMBO	3	3,03%
ARTIGAS	2	2,02%
DURAZNO	2	2,02%
FLORES	2	2,02%
FLORIDA	2	2,02%
LAVALLEJA	2	2,02%
RIO NEGRO	2	2,02%
ROCHA	2	2,02%
SAN JOSE	2	2,02%
TREINTA Y TRES	2	2,02%
TOTAL	99	

Fonte: Parlamento do Uruguay

A divisão da Câmara de Representantes apresenta claramente a distribuição desigual da população Uruguaia, com enorme concentração na Região Metropolitana de Montevideo e na faixa litorânea. Somadas, as representações de Montevideo e Canelones ultrapassam os 60% do/as Representante/as.

Para melhor visualização, o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Distribuição dos Representantes por Departamento no Uruguai



Fonte: Parlamento do Uruguay

Para estar apto a ocupar assento na Câmara de Representantes é necessário o pleno exercício da cidadania e ter 25 (vinte e cinco) anos de idade. Uma situação particular no sistema político Uruguaio é a possibilidade do candidato constar na mesma lista para Presidente, Senador ou para a Câmara de Representantes.

O artigo 101 da Constituição, no entanto, determina que o eleito deverá escolher em qual câmara irá ocupar assento.

Para exemplificar, abaixo a lista do Candidato a Presidente pelo Partido Colorado, Ernesto Talvi, que compunha também a lista para o Senado. O candidato ficou em terceiro lugar na disputa presidencial e atualmente está licenciado do Senado para ocupar o cargo de Cancellor de La República.

Figura 4. Lista de votação do Partido Nacional na eleição geral.

ERNESTO TALVI PRESIDENTE
ROBERT SILVA VICEPRESIDENTE

PARTIDO COLORADO
Sublema CIUDADANOS

alvi 60

MONTEVIDEO
27 de octubre 2019

Voto por el Partido Colorado y por las siguientes listas de Candidatos

CANDIDATOS A LA CÁMARA DE SENADORES (PERÍODO 2020-2025) / SISTEMA DE SUPLENTE RESPECTIVOS

TITULAR	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE
1. Ernesto Talvi	3. Carmen Sanguinetti	2. Max Sapichinski	3. Carolina Actis Battle
2. Adrián Paol	4. Andrés Ciancuffello	4. Ana Hunter	4. Gonzalo Barcino
3. Néstor Rodríguez	5. Adrián Zaidmanillo	5. Mariano Prosen	5. Fernando Pérez Tabo
4. Verónica Rapela	6. Robert Baquero	6. Gabriela Palares	6. Andrés Ghisla
5. Nay Castillo	7. Nicolás Ortiz	7. Federico Abarca	7. Alejandro Brusca
6. Verónica Rapela	8. Andrés Rodríguez	8. Verónica Abarca	8. Alejandro Spagnuolo
7. Ana Inés Zerbio	9. Walter Rodríguez	9. Felipe Rodríguez	9. Daniel Armando Ugo
8. Felipe Schiani	10. Gustavo Rodríguez	10. Laura Baccino	10. Verónica Oribe
9. Agustín Casanova	11. Martín Molinari	11. Agustín Casanova	11. María Eugenia Roselló
10. Laura Baccino	12. Federico Mariani	12. Carlos Flores	12. Sebastián Sanguinetti
11. Agustín Casanova	13. Karina Priore	13. Miguel Ferrá	13. Lourdes Álvarez
12. Carlos Flores	14. Juan Zorrino Aramburu	14. Mauricio Viera	14. Roberto De León
13. Miguel Ferrá	15. Renato Sambucetti	15. Fernando Soler	15. Ricardo Pavia
14. Mauricio Viera	16. María Ramos	16. Carlos Focore	16. Juan José Duhalde
15. Fernando Soler	17. Edgardo Quequét	17. Myra Telor	17. María Pajó
16. Carlos Focore	18. Daniel Ortiz	18. Azar Amari	18. Ricardo Menéndez
17. Myra Telor	19. Jorge Castro	19. María Scalet	19. Martín Berrío
18. Azar Amari	20. Aldo Ferrari	20. José Ramón Montejó	20. Nicolás Aguero Caballo
19. María Scalet	21. Juan Carlos Dellapiante	21. John Kennedy Rodríguez	21. Zulma Frangola
20. José Ramón Montejó	22. Roberto Ventura	22. Deborah Hollandier	22. Luis Amikur Correo
21. John Kennedy Rodríguez	23. Susana Argenti	23. Oscar Hernández	23. Wilma Pissak
22. Deborah Hollandier	24. Natalia Gelber	24. Nilo Pérez	24. Walter Alfaro
23. Oscar Hernández	25. Valeria Sasia	25. Ricardo Videla	25. Tadeo Condemp
24. Nilo Pérez	26. Jorge Figueroa	26. Leonardo Montiel	26. María Buitrago
25. Ricardo Videla	27. Paul Feldkamm	27. María Rosa Yáñez	27. María Buitrago
26. Leonardo Montiel	28. Adrián Valdez	28. Leonardo Leal	28. Sebastián Curbani
27. María Rosa Yáñez	29. Lidia Battaglia	29. Niko Ivanitsky	29. Myra Telor
28. Leonardo Leal	30. Silvia Ledesma		
29. Niko Ivanitsky	31. Gabriela Cresci		

CANDIDATOS A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES / SISTEMA DE SUPLENTE RESPECTIVOS

TITULAR	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE
1. Oleg Paquet	1. Medardo Zanetti	2. Daniel Pagliarini	3. Nicolás Deou
2. Felipe Schiani	2. Hugo Serrano	3. Fernando Barcino	4. Gonzalo Barcino
3. Mario Eugenia Roselló	3. Sebastián Sanguinetti	4. Paul Ferrarini	5. Verónica Rapela
4. Carlos Iván Soler	4. Verónica Rapela	5. Juliana Rodríguez	6. Nicolás Martínez
5. Néstor Rodríguez	5. Silvia Ledesma	6. Juan Andrés Fernández	7. Luis Gervasio
6. Verónica Rapela	6. Mariana De Aguiar	7. Agustín Paolieri	8. María Pajó
7. Sebastián Sanguinetti	7. Mariana De Aguiar	8. Myra Telor	9. Mauro Biddart
8. Gustavo Domínguez	8. Mariana De Aguiar	9. Agustín Paolieri	10. María Pajó
9. Verónica Rapela	9. Daniel Ortiz	10. Silvana Cazzani	11. Mariana Álvarez y Álvarez
10. Agustín Casanova	10. Daniel Ortiz	11. Myra Telor	12. Alejandra Ferrari
11. Agustín Casanova	11. Gabriela Silva	12. Wabe Guido	13. Ciccione
12. Carlos Flores	12. Pablo Aranda	13. Jorge González	14. Gonzalo Inda
13. Miguel Ferrá	13. Pablo Aranda	14. Lidia Battaglia	15. Nicolás Aguero Caballo
14. Miguel Ferrá	14. Silvia Ledesma	15. María Castellón	16. María del Rosario Díaz
15. Fernando Soler	15. Lidia Battaglia	16. María Castellón	17. Ignacio Vázquez
16. Carlos Focore	16. Lidia Battaglia	17. María Castellón	18. Diego Rivera
17. Myra Telor	17. Lidia Battaglia	18. María Castellón	19. Ignacio Vázquez
18. Azar Amari	18. Lidia Battaglia	19. María Castellón	20. Ernesto Fischer
19. María Scalet	19. Lidia Battaglia	20. María Castellón	21. Luis Sardo
20. José Ramón Montejó	20. Lidia Battaglia	21. María Castellón	22. Juan José Duhalde
21. John Kennedy Rodríguez	21. Lidia Battaglia	22. María Castellón	23. Rodolfo Trecco
22. Deborah Hollandier	22. Lidia Battaglia	23. María Castellón	24. María Scalet
23. Oscar Hernández	23. Lidia Battaglia	24. María Castellón	25. Alejandro Sillari
24. Nilo Pérez	24. Lidia Battaglia	25. María Castellón	26. María Scalet
25. Ricardo Videla	25. Lidia Battaglia	26. María Castellón	27. Tomás Caggia
26. Leonardo Montiel	26. Lidia Battaglia	27. María Castellón	28. Álvaro Rodríguez
27. María Rosa Yáñez	27. Lidia Battaglia	28. María Castellón	29. Francisco Benítez
28. Leonardo Leal	28. Lidia Battaglia	29. María Castellón	30. Carlos Castillo
29. Niko Ivanitsky	29. Lidia Battaglia	30. María Castellón	31. Daniel Ugo
	30. Lidia Battaglia	31. María Castellón	32. Myra Telor
	31. Lidia Battaglia	32. María Castellón	33. Gabriel Perone
	32. Lidia Battaglia	33. María Castellón	34. Guillermo Restano
	33. Lidia Battaglia	34. María Castellón	35. Ana García
	34. Lidia Battaglia	35. María Castellón	36. Brian Furtado
	35. Lidia Battaglia	36. María Castellón	37. María Scalet
	36. Lidia Battaglia	37. María Castellón	38. Hernán Vica
	37. Lidia Battaglia	38. María Castellón	39. Verónica Rapela
	38. Lidia Battaglia	39. María Castellón	40. Verónica Rapela
	39. Lidia Battaglia	40. María Castellón	41. Verónica Rapela
	40. Lidia Battaglia	41. María Castellón	42. Verónica Rapela

CANDIDATOS A LA JUNTA ELECTORAL / SISTEMA PREFERENCIAL DE SUPLENTE

1. Sebastián Bonilla	2. Daniel Oribe	3. Verónica Rapela	13. Verónica Rapela
----------------------	-----------------	--------------------	---------------------

Fonte: Acervo pessoal

Por fim, em relação a Câmara de Representantes destaca-se o reduzido número de partidos, sendo apenas sete na legislatura 2020-2025. Tal resultado pode ser atribuído a função de filtro realizado desde as eleições internas e ao sistema de representação proporcional, que privilegia os partidos mais votados. De qualquer

forma, a redução de bancadas é salutar para maior governabilidade do país, sendo que apenas quatro partidos tem bancadas representativas. Para melhor compreensão, apresentamos o quadro abaixo.

Quadro 4 – Distribuição na Câmara dos Representantes por Partido

DEPUTADOS POR PARTIDO	CADEIRAS	%
PARTIDO FRENTE AMPLIO	42	42,42%
PARTIDO NACIONAL	30	30,30%
PARTIDO COLORADO	13	13,13%
PARTIDO CABILDO ABIERTO	11	11,11%
PARTIDO DE LA GENTE	1	1,01%
PARTIDO ECOLOGISTA RADICAL INTRANSIGENTE	1	1,01%
PARTIDO INDEPENDIENTE	1	1,01%
TOTAL	99	

Fonte: Parlamento do Uruguay

O Senado Uruguaio possui peculiaridades que são importantes destacar. Sua composição é de trinta membros, eleitos diretamente na mesma eleição Presidencial e de Deputados. Pode causar estranheza a composição com número par, no entanto, a Presidência do Senado é ocupada pela Vice-Presidência do País.

A eleição do/as Senadores/as também apresenta características peculiares. O sistema de representação é proporcional integral, nos termos do artigo 95 da Constituição, ou seja, os eleitos representarão todo o país e não os Departamentos¹⁰, ou seja, a circunscrição eleitoral é Nacional.

A composição do Senado, com a Vice-Presidência ocupando uma cadeira e exercendo a Presidência da Câmara, nos termos do artigo 94 da Constituição, provoca mudança na sucessão presidencial. Na ausência do Presidente, temporária ou permanente, bem como da Vice-Presidência, o próximo na linha sucessória é o

¹⁰ Apenas como comparação simples, no Brasil o Senado Federal representa os Estados da Federação e os Deputados são representantes do povo.

Senador titular da lista mais votada nas eleições gerais, seguindo a ordem da mesma lista¹¹, conforme estabelecido no artigo 153 da carta magna Uruguaia.

Esta condição também é aplicada para a sessão que dá posse ao Presidente eleito, que é realizada pela Assembleia Geral, sempre no dia primeiro de março do ano seguinte a eleição, cuja Presidência é exercida pelo Senador da lista mais votada. Na posse do Presidente Luis Lacalle Poll, o Senador José Mujica foi o responsável por conduzir o juramento.

Outro destaque é o fato da concentração de partidos com assento no Senado. Na legislatura 2020-2025, apenas 4 partidos possuem representação. Os três principais e já tradicionais na cena política do País, Frente Amplio, Nacional e Colorado, são acompanhados pelo recentemente criado *Cabildo Abierto*, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 5 – Distribuição do/as Senadores/as por partido – Legislatura 2020-2025

Senadores por partido	Cadeiras	%
PARTIDO FRENTE AMPLIO	13	41,94%
PARTIDO NACIONAL	11	35,48%
PARTIDO COLORADO	4	12,90%
PARTIDO CABILDO ABIERTO	3	9,68%
TOTAL	31	

Fonte: Parlamento do Uruguay

Por fim, as condições para ser eleito Senador são o exercício da cidadania por, pelo menos 7 anos, e trinta e cinco anos de idade, com a vedação a juizes, membros da promotoria, policiais, militares, conforme o artigo 100 da Constituição.

¹¹ Nas eleições de 2019, a lista de candidato/as ao Senado que recebeu mais votos foi a lista encabeçada pelo ex-Presidente José Mujica, que recebeu 299.258 votos, tornando-se, portanto, o terceiro na linha sucessória da Presidência do Uruguaia.

5. A CORTE ELECTORAL DO URUGUAI

Na estrutura judicial do Uruguai foi reservado espaço na constituição para a “Justícia Electoral”, cuja estrutura e atribuições estão definidos nos artigos 322 a 328. Assim, garante-se independência na condução do cadastro, registro de candidaturas, atuando também como tribunal judicial, nas demandas relacionadas as eleições, podendo, inclusive, anular eleições de forma total ou parcial.

A existência de uma estrutura autônoma no Uruguai, para a realização das eleições remonta do ano de 1924, com a criação da Corte Electoral em 09 de janeiro daquele ano. No ano seguinte, é promulgada a lei das eleições, em vigor até hoje, com as alterações seguintes. Mesmo com a longa história, durante o período de ditadura civil-militar, a Corte Electoral sofreu intervenção, com a designação de um diretório com três membros, nomeados pelo governo ditatorial, reestabelecendo a autonomia somente em 1985, com a designação pelo parlamento de novos membros¹².

A Corte Electoral é composta por nove titulares e número igual de suplentes. No entanto, a eleição dos membros apresenta características especiais. Cinco titulares e seus suplentes, serão eleitos pela Assembleia Geral, em reunião conjunta das Câmara de Representantes e de Senadores, por dois terços de votos do total de componentes, devendo a escolha recair em cidadãos que demonstrem imparcialidade na cena política do país.

Os quatro titulares restantes e seus respectivos suplentes, serão representantes dos partidos, eleitos pela Assembleia Geral, obedecendo o sistema de representação proporcional dos partidos. Como se pode verificar, os membros da Corte Electoral são de indicação e eleição exclusiva do parlamento do Uruguay, sem interferência do Poder Executivo. Ainda que se possa questionar o fato de que os

12 O histórico da Corte Electoral pode ser conhecido em maiores detalhes em: [https://www.corteelectoral.gub.uy/institucional/creacion_y_evolucion]. Acesso em 30.6.2020.

Partidos poderiam utilizar do poder político, é um processo com maior contrapeso e garantias de que o membro atuará com independência e autonomia.

Outro fato que merece destaque é a composição das Juntas Eleitorais dos Departamentos, que são eleitos no mesmo escrutínio da eleição Nacional, compoendo as listas de votação apresentadas pelos partidos. Como exemplo, a figura abaixo.

Figura 5. Lista de votação do Partido Assembleia Popular, com a apresentação dos nomes para a Junta Electoral do Departamento de Montevideo, na eleição geral de 2014.

Voto por el lema Asamblea Popular y por los siguientes candidatos:
Presidente de la República Gonzalo Abella, Vice Presidente de la República Gustavo López

MONTEVIDEO
28 de octubre de 2014

CAMARA DE SENADORES (Periodo 2015-2020). Sistema Preferencial de Suplentes. Voto por el lema Asamblea Popular, por el sub lema Movimiento Avanzar - Federación Autónoma Regional y por los siguientes candidatos

1-Horacio Zeffferino	16-Washington Lockhart	31-Carlos Davila	46-Yanet Souza
2-Juan Carlos Arambillete	17-Carlos Curbelo	32-Augusto Grunullu	47-Maria Ibarra
3-Lucia Rodriguez	18-Marcelina Ruiz Diaz	33-Beatriz Badano	48-Gustavo Cáceres
4-Fernando Quesros	19-Fredy Aquino	34-Fabian Sesser	49-Gabriela Grozzi
5-Gerardo Cedras	20-Dardo Petre	35-Eduardo Hernández	50-Laura Carrique
6-Selva Pérez Stáble	21-Gladys Santos	36-Gladys Techera	51-Waldemir Ribero
7-Roberto Curbelo	22-Oscar Redondo	37-Alejandro Vidal	52-Néstor Delgado
8-Miguel Farias	23-Santiago Zeffferino	38-Ademar Garcia	53-Daniel Godoy
9-Diana Young Fusé	24-Ana Hernández	39-Beatriz Sunhary	54-Marta Cuello
10-Alejandro Sesser	25-Carlos Di Pascua	40-Augustin Cabrera	55-Alejandro Anzó
11-Juan Batista	26-Anibal Merino	41-Omar Ibarra	56-Luis González
12-Beatriz Diaz	27-Miriam Falero	42-Mariana Souza	57-Juana Pérez
13-Sergio Castro	28-Julio Sanguinetti	43-Evangeline Brusain	58-Gerardo Soria
14-Guillermo Maccio	29-Oscar Martínez	44-Karina Rivero	59-Dario Curbelo
15-Delia Villalba	30-Grisel Sosa	45-Gustavo Bracco	60-Natalia Souza

CAMARA DE DIPUTADOS (Periodo 2015-2020). Sistema Preferencial de Suplentes. Voto por el lema Asamblea Popular y por los siguientes candidatos

1-Eduardo Hernández	9-Marcela Ruiz Diaz	17-Pablo Martínez	25-José Davila
2-Roberto Curbelo	10-Sergio Castro	18-Beatriz Sunhary	26-Armando Garcia
3-Elena Badano	11-Jorge Nuñez	19-Oscar Godoy	27-Juana Pérez Pérez
4-Alejandro Anzó	12-Marta Cuello	20-Omar Delgado	28-Antonio Battista
5-Gerardo Soria	13-Carlos Di Pascua	21-Ana Carrique	29-Alejandro Vidal
6-Rossana Sosa	14-Horacio Merino	22-Raul Cedras	30-Elizabeth Falero
7-Carlos González	15-Beatriz Diaz	23-Gabriel Aquino	31-José Gómez
8-Miguel Curbelo	16-José Lockhart	24-Elixa Techera Larrea	32-Alicia Techera Larrea

JUNTA ELECTORAL (Periodo 2015-2020). Sistema Preferencial de Suplentes. Voto por el lema Asamblea Popular, por el sub lema Movimiento Avanzar - Federación Autónoma Regional y por los siguientes candidatos

1-Lucia Rodriguez	5-Silvia Souza	9-Ana Rivero
2-Maria Souza	6-Ana Ibarra	10-Carlos Pintos
3-Armando Cabrera	7-Gustavo Cáceres	11-Paola Souza
4-Washington Ibarra	8-Gabriela Grozzi	12-Ana Brusain Lainez

FEDERALISMO ARTIGUISTA - UNIDAD POPULAR
Movimiento por la Ecología - Intransigencia Revolucionaria Popular - Avanzar

Fonte: Corte Electoral do Uruguay

Atualmente a Junta Electoral do Departamento de Montevideo¹³, é composta por cinco membros, sendo quatro do Partido Frente Amplio e um do Partido Nacional. A primeira vista parece algo estranho, no entanto, reforçamos novamente que a cultura política dos países devem ser observadas e analisadas com o respeito a realidade e desenvolvimento local.

6. CONCLUSÕES

O trabalho procurou apresentar o Sistema Político do Uruguay, analisando, a partir da Constituição e da observação das eleições Nacionais de 2019, destacando os principais aspectos da estrutura dos poderes da República.

Verifica-se que o Uruguay superou o período da Ditadura Civil-militar, reestabelecendo o regime democrático sem transtornos, tampouco ameaças ao seu sistema eleitoral. Observou-se que o ciclo eleitoral compõe-se de um ano, iniciando com as eleições internas dos partidos no mês de junho, para a definição de apenas um candidato que o represente na eleição nacional, que realiza-se, em primeiro turno no último domingo de outubro e, caso necessário, o segundo turno no último domingo de novembro.

Percebe-se que o sistema de eleições internas fortalece a democracia em geral, reforçando a discussão intrapartidária e respeitando os espaços de cada força política que poderá apresentar seu sub lema na eleição geral.

Na eleição nacional, em que pese as considerações de que o seu objetivo inicial da exigência de realização de um segundo turno fosse impedir a ascensão ao poder do Partido Frente Amplio que estava em crescimento após a reabertura democrática, o que se verificou foi o reforço da legitimidade das eleições, com

¹³ Ver: [https://www.corteelectoral.gub.uy/institucional/juntas_electorales]. Acesso em 30.6.2020.

a normalidade do funcionamento das instituições em todos os governos desde a redemocratização, desde os partidos tradicionais, já centenários, como a nova força política do País.

Por fim, a existência de uma Corte Eleitoral, fundada na Constituição, garante a credibilidade e a condução com serenidade dos processos eleitorais, sendo mais um pilar na garantia do pleno exercício da democracia.

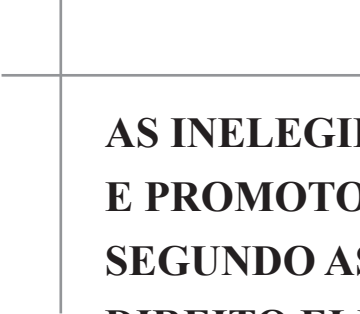
7. REFERÊNCIAS

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. **Eleições municipais comparadas**: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). 2012. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (7), 285-318. Disponível em: [<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1961>] Acesso em 30.6.2020.

DECRESCI, Samuel. **O sistema político, partidário e eleitoral do Uruguai**. Revista Sem Aspas, Araraquara, v. 4, n. 1, p. 48-62, jan./jun. 2015. Disponível em: [<https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/7114>]. Acesso em 30.6.2020.

LEITE, Maria do Carmo Santiago. **Sistemas de Governo Brasil – Uruguai**. Revista Intellectus, Ano VI, nº 13. 2011. Disponível em: [<http://www.revistaintellectus.com.br/Artigos Upload/14.148.pdf>]. Acesso em 30.6.2020.

URUGUAY. **Constitucion de La República Vigente**. Disponível em: [<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>]. Acesso em 30.6.2020.



**AS INELEGIBILIDADES DE JUÍZES
E PROMOTORES DE JUSTIÇA
SEGUNDO AS REGRAS DO
DIREITO ELEITORAL**

José Luís Blaszak

RESUMO: A Lei Complementar nº 64/90 elenca as inelegibilidades para efeito de registro de candidaturas. Porém, no caso, especificamente, de magistrados e promotores de justiça se deve considerar, antes das leis infraconstitucionais, a própria Constituição Federal que dispõe de obrigatoriedade de afastamento cabal por meio de exoneração dos respectivos cargos citados.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral; Candidaturas; Inelegibilidades; Magistrados e Promotores de Justiça

ABSTRACT: *Complementary Law 64/90 lists ineligibilities for the purpose of registering applications. However, in the case, specifically, of magistrates and prosecutors, before the infraconstitutional laws, the Federal Constitution itself must be considered as having a mandatory removal from office by way of exoneration from the aforementioned positions.*

KEYWORDS: *Electoral Law; Applications; Ineligibilities; Magistrates and Prosecutors*

Juizes e promotores de justiça não podem ser candidatos em qualquer cargo político-eleitoral. Caso queiram, precisam ser exonerados de seus cargos. As regras do direito eleitoral são claras.

Vejamos.

A **Constituição da República** no artigo 95 traz as seguintes vedações, *in verbis*:

Art. 95 - Os juizes gozam das seguintes garantias:

(...)

Parágrafo único.

Aos juizes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

(...)

III - dedicar-se à atividade político-partidária.

Art. 128 - O Ministério Público abrange:

(...)

II - as seguintes vedações:

(...)

e) exercer atividade político-partidária;

É indiscutível que juizes e promotores são proibidos pela Constituição da República de se filiarem a partido político, bem como de qualquer outra forma exercerem atividade político-partidária. Isso, significa em suma que para eles ingressarem na vida política é necessário que peçam exoneração dos seus cargos.

A legislação eleitoral, especificamente, LC nº 64/90, na esteira da Constituição Federal, reza, *in verbis*:

Magistrados

Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

(...)

8. os Magistrados;

Membros do Ministério Público

Art. 1º São inelegíveis:

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

j) os que, **membros do Ministério Público**, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;

Os dispositivos acima tratam das necessárias exonerações em ambos os cargos para que seus titulares possam iniciar a jornada na vida política. É importante frisar que as exonerações precisam ser de forma cabal, não podendo ficar, em absoluto, nenhuma pendência quanto ao desligamento.

Diz-se isso, tendo em vista que há precedentes em que Presidente de Tribunal de Justiça deferiu monocraticamente, sob condição, a aposentaria de magistrado que pretendia filiar em partido político, ou seja, *ad referendum do Tribunal Pleno, uma espécie de “aposentadoria provisória”*.

Trata-se de uma figura, no mínimo, estranha, para o mundo eleitoral, pois não há como o magistrado gozar de benefícios de aposentado sem de fato ser, e ser de forma cabal.

Tal expediente serviu para municiar o magistrado em processo de filiação partidária com o propósito de não perder o prazo legal para ingresso na agremiação, qual seja, 6 (seis) meses antecedentes às eleições.

No caso, o afastamento do juiz do cargo de magistrado iniciou antes dos seis meses para a filiação. Porém, o **Pleno do Tribunal de Justiça** somente deliberou sobre o pedido de aposentadoria, em definitivo, após a data máxima estipulada pela legislação eleitoral para as filiações partidárias.

É importante salientar que sob a égide do Direito Administrativo, a decisão colegiada do Tribunal de Justiça, referendando ou não a decisão monocrática do Presidente, é **Ato Administrativo Composto**, ou seja, se dá em duas etapas.

Conforme ensina **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, in Manual de Direito Administrativo, São Paulo, Atlas, 33^a ed, 2019, p. 136, in verbis ¹:

Já os **atos compostos** não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há, na verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio. Exemplo: um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

No que toca aos **efeitos**, temos que os **atos que traduzem a vontade final da Administração só podem ser considerados perfeitos e acabados quando se consuma a última das vontades constitutivas de seu ciclo**. Embora, nos atos compostos, uma das vontades já tenha conteúdo autônomo, indicando logo o objetivo da Administração, a outra vai configurar-se, apesar de meramente instrumental, como verdadeira **condição de eficácia**.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

(...)

A **vontade final** é que vai resultar de todas as manifestações ocorridas no curso da formação do ato. **É por esse motivo que o ato a que corresponder a vontade final da Administração só vai ser tido como perfeito e acabado quando todas as vontades-meio tiverem intervindo.** Logicamente que cada vontade-meio vai ser retratada num determinado ato praticado por agente administrativo. Esses atos-meios deverão ser apreciados por si mesmos. (nosso grifo)

Não resta dúvida, que o ato de aposentadoria do magistrado candidato é um ato administrativo composto e somente surte efeitos cabais com a publicação da homologação do Pleno do Tribunal de Justiça (2º ato). A decisão monocrática do Presidente do Tribunal só passa a surtir efeitos completos com a homologação do colegiado.

Em recente decisão do **Supremo Tribunal Federal** – STF, tendo como Relator o **Min. GILMAR MENDES**, autor da ação a **UNIAO NACIONAL DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL - UNAJUF** e ré a **UNIÃO**, na **AÇÃO ORIGINÁRIA 2.236 GOIÁS**, fixou-se parâmetros sobre a matéria de candidaturas de magistrados e promotores de justiça.

Vejamos principais trechos da citada decisão, *in verbis*:

No plano constitucional, os incisos I e III do art. 95, parágrafo único, vedam aos juízes “exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério” e “dedicar-se à atividade político-partidária”. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional repisa as vedações constitucionais – alíneas “a” e “c” do art. 26, II, da Lei Complementar 35/1979.

No Brasil, os Juízes e Promotores exercem as atribuições de autoridade eleitoral. Perfeitamente natural que os magistrados, sendo os fiscais e árbitros das eleições sejam impedidos de se candidatar aos pleitos.

O regime jurídico da magistratura é conhecido daqueles que ocupam o cargo, que podem se desincompatibilizar quando bem entenderem. A restrição ao *jus honorum* é, se não voluntária, ao menos consentida.

(...)

Nesse sentido, aplica-se, *mutatis mutandis*, aos magistrados o mesmo entendimento em relação às vedações institucionais impostas pela Constituição aos membros do Ministério Público, cuja validade restou reconhecida por esta Corte em recente julgado, a seguir ementado:

“Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. (...). Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de ‘qualquer outra função pública, salvo uma de magistério’ (art. 128, § 5º, II, ‘d’) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. (...) Vedação a promotores de Justiça e procuradores da República do exercício de ‘qualquer outra função pública, salvo uma de magistério’ (art. 128, § 5º, II, “d”). Regra com uma única exceção, expressamente enunciada – ‘salvo uma de magistério’. (...) O que é central ao regime de vedações dos membros

do MP é o impedimento ao exercício de cargos fora do âmbito da Instituição, não de funções. (...) Concretização da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. A independência do Parquet é uma decorrência da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, 11. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento”. (ADPF 388, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 1.8.2016, grifo nosso)

(...)

De outra parte, há julgados desta Corte que trazem a LOMAN para o bloco de constitucionalidade até que sobrevenha nova norma complementar prevista no art. 93 da CF. Esse artigo foi explícito em considerar que lei complementar disporia sobre o Estatuto da Magistratura (Loman - Lei Complementar 35/79), o que atrairia, igualmente, as vedações previstas art. 26, II, deste, in verbis:

“Art. 26 - O magistrado vitalício somente perderá o cargo (vetado): (...) II - em procedimento administrativo para a perda do cargo nas hipóteses seguintes: a) exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função, salvo um cargo de magistério superior, público ou particular; b) recebimento, a qualquer título e sob qualquer pretexto,

de percentagens ou custas nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento; c) exercício de atividade político-partidária”.

Ademais, é evidente que a Constituição repassa a tal diploma normativo os contornos dos impedimentos e vedações necessários para o bom exercício da magistratura, o que permite inferir que a atual Loman (Lei Complementar 35/79) integraria o bloco de constitucionalidade e serviria de parâmetro de controle jurisdicional típico de conformação de atos administrativos ou legislativos infraconstitucionais.

(...)

Ora, ao realizarem-se as interpretações sistemática e teleológica entre o art. 14, § 3º, V, e o art. 95, parágrafo único, III, do texto constitucional é nítida a opção do Poder Constituinte Originário de afastar tal categoria de agentes políticos do cenário de filiação político-partidária, o que, por obviedade, atinge as condições de elegibilidade e configura exceção interpretativa ao item 2 do art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica.

Consequentemente, tendo em vista a expressa vedação pelos arts. 95, parágrafo único, III, da Constituição e 26, II, “c” da LOMAN, inexistente respaldo constitucional que viabilize a prática de atividade político-partidária por membros da magistratura.

Por isso, não vislumbro plausibilidade jurídica no pleito da autora, porquanto manifestamente contrária à jurisprudência desta Corte.

Por derradeiro, considero prejudicado o pedido referente à aplicação subsidiária da licença prevista no art. 81, IV, da

Lei 8.112/1990, tendo em vista que sua incidência pressupõe filiação partidária e alistamento do magistrado, nos moldes do art. 86 da mesma lei. Desse modo, como tal alistamento é vedado aos juízes, a regra invocada é manifestamente inaplicável à categoria.

Isso posto, nego seguimento à presente ação ordinária, por ser manifestamente improcedente (art. 21, § 1º, do RISTF), restando prejudicado o pedido de liminar.

Deixo de condenar a autora em honorários advocatícios, ante a inexistência de citação do réu. Publique-se. Intime-se. Brasília, 30 de junho de 2017. Ministro GILMAR MENDES Relator Documento assinado digital.

Chama a atenção o antepenúltimo parágrafo do Acórdão, o qual manifesta conteúdo tocante à utilização de **expediente precário** para a filiação partidária como uma espécie do que dispõe o art. 81, IV da Lei nº 8.112/1990, ou seja, uma licença temporária.

Os efeitos do **expediente precário** dispõem nada mais do que os mesmos efeitos de uma licença. Para efeitos de filiação partidária não tem aplicabilidade por conta de que é necessário o **afastamento definitivo**, ou seja, uma espécie de **“desincompatibilização definitiva” do magistrado.**

Poderíamos dizer que em sede de direito eleitoral inaugura-se a expressão **“desincompatibilização”** como gênero, com duas espécies, respectivamente: **definitiva e temporária**.

Não resta dúvida de que a utilização do expediente precário aponta para a impossibilidade de filiação partidária hábil para a disputa eleitoral, uma vez que o afastamento cabal se dá em data posterior à data limite para filiação partidária.

Se a Justiça Eleitoral for permitir que Ato de Aposentadoria de caráter monocrático e precário sirva para filiação

partidária, poderá legitimar uma prática com extrema **potencialidade de fraude**.

Alguém poderá requerer o ato de aposentadoria de forma monocrática, filiar-se em um partido e fazer o possível para que se leve à homologação somente após as convenções partidárias, ou, inclusive, após o resultado das eleições. Isso, poderia levar, caso o candidato magistrado **não passasse pelas prévias ou perdesse a eleição**, em desistência do pedido de aposentadoria, ou, a administrasse uma simples decisão do Tribunal Pleno de **não homologação do ato de aposentadoria**, possibilitando o retorno **às atividades judicantes após as convenções ou após as eleições**.

Além do acima explanado, a LC nº 64/90 traz mais uma situação de inelegibilidade para magistrados e membros do Ministério Público, qual seja, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis:

(...)

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Transcreve-se trecho do voto do Ministro **DIAS TOFFOLI**, na ADI 4.578/DF², *que tratou sobre a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, in verbis*:

DA ALÍNEA “K”, RENÚNCIA A MANDATO ELETIVO, E DA PARTE FINAL DA ALÍNEA “Q”, APOSENTADORIA OU EXONERAÇÃO VOLUNTÁRIAS DOS MAGISTRADOS E

2 <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADC29DT.pdf>

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PENDÊNCIA DE PROCESSO DISCIPLINAR

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

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

Ambas as previsões configuram hipóteses em que se furta o acusado ao crivo de procedimento de controle de responsabilidade política ou disciplinar, por ato eminentemente voluntário.

Como já ressaltai no RE nº 630.147/DF e no RE 631.102/PA, a imputação da inelegibilidade ao candidato que renunciou anteriormente a mandato eletivo não ofende, a meu ver, a cláusula constitucional da presunção de inocência, por se tratar de ato voluntário e unilateral do agente, que refoge da previsão de cláusula de garantia, instalada necessariamente em sede de processo judicial ou administrativo.

Não poderia se beneficiar eternamente da presunção de inocência o cidadão que renuncia, já que fica prejudicado o procedimento de apuração de responsabilidade tendente à sua expulsão do quadro

de agentes políticos. Mormente porque uma das consequências da procedência de sua exclusão seria a inelegibilidade prevista constitucionalmente. (grifo nosso)

Na linha do raciocínio manifesto no julgamento da ADI 4.578/DF, a inelegibilidade prevista na alínea “q” afasta do processo eleitoral aqueles que **fogem de processos disciplinares** por meio dos pedidos voluntários de exoneração e aposentadoria.

Diz a impugnação que a referida alínea foi inserida na Lei nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades por meio do Projeto de Lei Complementar nº 518 de 2009, o qual foi proposto pelo então Deputado Federal Flávio Dino, ex-Magistrado Federal e atual Governador do Maranhão. Segue a Justificação³ para a referida proposição, *in verbis*:

A presente emenda tem por objetivo tornar inelegíveis os magistrados que forem aposentados compulsoriamente, que tenham perdido seu cargo por sentença ou que vierem a pedir exoneração ou aposentadoria voluntária enquanto houver julgamento de processo administrativo disciplinar pendente. Esta última hipótese é prevista para evitar que pedido de exoneração ou de aposentadoria voluntária seja realizado para afastar eventual inelegibilidade de magistrado, o que seria verdadeira burla ao espírito deste Projeto de Lei Complementar. Sala das Sessões, 2010. Deputado FLÁVIO DINO PCdoB/MA”

3 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=753077&filename=EMP+7/2010+MESA+%3D%3E+PLP+168/1993

1. DA CONCLUSÃO

A Constituição da República e a legislação infraconstitucional mostram de forma clara a vedação da atividade política-partidária de magistrados e membros do Ministério Público. Como se constata pelo acima explanado, a única forma possível de juízes e promotores de justiça se filiarem em partidos políticos, e, assim, concorrerem em quaisquer cargos em eleições é procedendo as respectivas exonerações dos cargos ocupados.

2. REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

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

RODRIGUES, Marcelo Abelha; CHEIM JORGE, Flavio. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: RT, 2014.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.