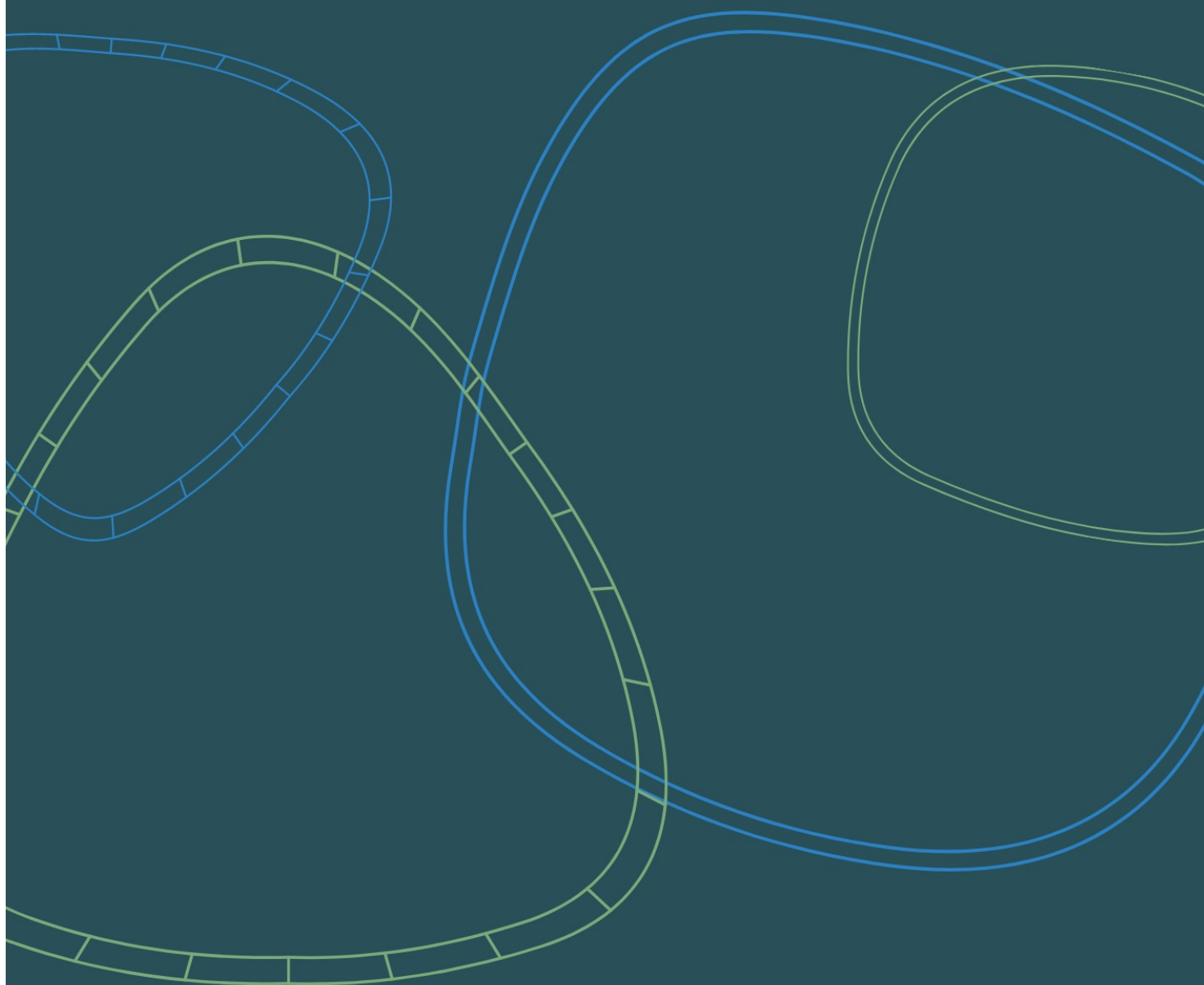


# REVISTA DO TRE-RS

Ano 25 | N. 49 | Julho/Dezembro de 2020





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 Amadeo Henrique Ramella Buttelli  
Desembargador Eleitoral Gustavo Alberto Gastal Diefenthäler  
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**

Clener Moreira Nunes  
Cristiane de Castro Campos  
Débora do Carmo Vicente  
Dione Santos de Almeida  
Giovanna Faraon  
Jônatas Oliveira da Costa  
Liana Memória Cardoso  
Renata Pochmann Simoni  
Ricardo Duarte da Silva  
Selma de França Aguiar  
Solange Vieira Moreira Ferrarese  
Tenísia Cruz Klein

### **BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL**

Liliane Pinto Santa Helena

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Jônatas Oliveira da Costa

## SUMÁRIO

<b>Autores desta edição .....</b>	<b>9</b>
<b>Detração da inelegibilidade: entre a raposa e o porco-espinho .....</b>	<b>11</b>
<i>Rodrigo López Zilio</i>	
<b>Eleição suplementar: em busca do elo perdido .....</b>	<b>45</b>
<i>Alvaro Augusto de Borba Barreto</i>	
<i>Bruno Souza Garcia</i>	
<b>A Justiça Eleitoral e o enfrentamento as fake news impulsionadas pelas redes sociais ..</b>	<b>76</b>
<i>Cleber da Silva Moreira</i>	
<b>Audiodescrição política: as campanhas eleitorais sob diferentes pontos de vista .....</b>	<b>96</b>
<i>Cristian Evandro Sehnem</i>	
<b>Eleições 2020: o paradoxo da participação - O impacto da pandemia do covid-19 no aumento da abstenção nas eleições de 2020 .....</b>	<b>121</b>
<i>Edson Moraes Borowski</i>	
<b>A revolução ambiental da propaganda eleitoral digital .....</b>	<b>150</b>
<i>Ângelo Soares Castilhos</i>	
<b>Liberdade de expressão no direito eleitoral: grupos do whatsapp e limites da intervenção da justiça eleitoral no contexto das eleições municipais brasileiras .....</b>	<b>171</b>
<i>Katiane Teresinha Worm</i>	



## 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.

### **Bruno Souza Garcia**

Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), graduado em História e Direito.

### **Alvaro Augusto de Borba Barreto**

Pós-doutor em Ciência Política, mestre e doutor em História, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol-UFPel).

### **Cleber da Silva Moreira**

Mestre em Comunicação, pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

### **Cristian Evandro Sehnem**

Técnico em Educação da UFSM, desde abril/2020 no Cartório Eleitoral de Santa Cruz do Sul; graduação em Pedagogia com ênfase em Educação Especial na UNISC, mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional na UFSM.

### **Edson Moraes Borowski**

Economista, graduado pela UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Bacharel em Direito, graduado pela UCS – Universidade de Caxias do Sul; Especialista em Gestão Pública pela UFSM – Universidade Federal de Santa Maria e em Direito Eleitoral pela FESMP – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul; Servidor do quadro efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

### **Ângelo Soares Castilhos**

Especialista em Direito Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (FMP) e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI). Analista Judiciário - Área Judiciária do TRE-RS. Chefe da Seção de Produção e Gestão do Conhecimento Técnico-Jurídico do TRE-RS. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE).

### **Katiane Teresinha Worm**

Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES), especialista em Direito Eleitoral pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), analista judiciária na 117ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS)



## **DETRAÇÃO DA INELEGIBILIDADE: entre a raposa e o porco-espinho<sup>1</sup>**

Rodrigo López Zilio<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** I. Introdução; II. Um breve apanhado sobre a Lei da Ficha Limpa; III. A ADI nº 6.630/DF: a decisão monocrática, os argumentos da Procuradoria Geral da República e algumas ponderações laterais; IV. Uma análise (em abstrato e em concreto) da detração da inelegibilidade; V. Conclusão.

**RESUMO:** O objeto do presente articulado não é analisar a detração da inelegibilidade de modo isolado, mas examinar esse instituto a partir do quadro processual estabelecido pelo ajuizamento da ADI nº 6.630/DF perante o Supremo Tribunal Federal. Para melhor cumprir essa tarefa, de início, será feita uma breve avaliação do impacto da Lei Complementar nº 135/2010 no arranjo normativo brasileiro. Na sequência, serão escrutinadas linhas básicas sobre as razões do teor da decisão monocrática que suspendeu a parte final do art. 1º, I, e, da LC nº 64/1990 e das razões apresentadas no recurso oferecido pela Procuradoria Geral da República. Após a análise das circunstâncias específicas dessa ação de controle concentrado, pretende-se estabelecer algumas premissas conceituais do instituto da detração da inelegibilidade para, então, invocando teoria defendida por Ronald Dworkin, concluir sobre o quanto esse debate jurídico controvertido contribui para um aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inelegibilidade. Suspensão dos direitos políticos. Condenação Criminal. Detração. Segurança Jurídica. Processo eleitoral.

### **1. INTRODUÇÃO**

A mais atípica das eleições da nossa democracia contemporânea, realizada em meio a pandemia da COVID-19, foi concluída com pleno êxito pela Justiça Eleitoral. Entretanto, no dia seguinte ao encerramento das eleições municipais de 2020, a comunidade

---

<sup>1</sup> Artigo concluído em 29 de janeiro de 2021.

<sup>2</sup> Mestre em Direito. Promotor de Justiça e Coordenador do Gabinete de Assessoramento Eleitoral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral (2019/2021). Professor de Direito Eleitoral. Autor de livros e artigos jurídicos sobre a matéria eleitoral. Email: [rlzilio@mprs.mp.br](mailto:rlzilio@mprs.mp.br)

jurídica foi surpreendida por uma decisão monocrática, proferida pelo Ministro Nunes Marques do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu uma parcial inconstitucionalidade de trecho da Lei da Ficha Limpa (ADI nº 6.630/DF). Essa decisão singular causou inegável repercussão no meio forense e acadêmico.

A publicização das mais diversas percepções sobre o conteúdo da aludida decisão, recebida com entusiasmo por parcela da academia<sup>3</sup>, imediatamente evocou a memória da tese de Ronald Dworkin sobre a unidade do valor<sup>4</sup> - sobretudo tendo em vista o contexto em que proferido o *decisum* singular. Partindo de um verso de Arquíloco, antigo poeta grego, Dworkin assinala a relevância da “*unidade dos valores éticos e morais*”, que sustentam a teoria do bem viver, defendendo que a legitimidade de um governo é estruturada em dois princípios fundamentais: a igual consideração pelo destino das pessoas e a plena responsabilidade de cada pessoa sobre o destino da sua vida. Por isso, o jusfilósofo americano (2018, p. 03-05) refere que “[a] raposa sabe muitas coisas; o porco-espinho sabe uma só, mas muito importante. O valor é uma coisa muito importante”.

Mas para compreender a relação entre a doutrina de Dworkin e a decisão monocrática proferida pelo Ministro Nunes Marques, é preciso um passo atrás e compreender o impacto da Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) no arranjo normativo brasileiro.

Dois avisos, porém, são essenciais logo de início. O primeiro: entende-se, em abstrato, que a tese da detração da inelegibilidade ostenta fundada razoabilidade<sup>5</sup>. O segundo:

<sup>3</sup> Surgiram excelentes escritos defendendo a aludida decisão. Confira-se, nesse sentido:

**A detração, a condenação criminal e a Lei da Ficha Limpa – A ADI 6.630**, de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira (<https://www.conjur.com.br/2020-dez-22/opiniao-detracao-condenacao-criminal-lei-ficha-limpa>)

**Lei da Ficha Limpa: o que os críticos da liminar no Ministro Nunes Marques não contam sobre a detração eleitoral**, de Volgane Carvalho (<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-da-ficha-limpa-o-que-os-criticos-da-liminar-do-ministro-nunes-marques-nao-contam-sobre-a-detracao-eleitoral/>)

**O acerto da decisão do Ministro Nunes Marques sobre a Lei da Ficha Limpa**, de Rodrigo Terra Cyrineu (<https://www.conjur.com.br/2021-jan-08/cyrineu-acerto-ministro-nunes-marques-lei-ficha-limpa>).

<sup>4</sup> A proposição da unidade teórica de Ronald Dworkin, como bem explica Francisco José Borges Motta (2017, p. 20-26), é a crença de que “*os valores liberais dominantes possam estar ligados da maneira certa*”, ou seja, não basta formular definições de valores políticos (como liberdade, igualdade, democracia e justiça) que tenham conflito entre si, mas é necessário assentar as razões pelas quais aceitamos essas definições e, sobretudo, torna-se importante que “*nos engajemos na tarefa de formular concepções que unifiquem, de alguma forma, esses valores políticos importantes, preservando-os naquilo que há de bom em cada um deles*”. “*A intenção*”, prossegue Motta, “*é que a liberdade, bem compreendida, não conflite com a igualdade. Que a melhor interpretação do que seja a democracia, por exemplo, seja harmônica e coerente com a melhor definição do que seja justiça*”.

<sup>5</sup> Conforme já consignado em outra obra (2020, p. 278): “*É bastante razoável o entendimento de que, havendo o reconhecimento inicial da inelegibilidade a partir da prolação da decisão do órgão judicial colegiado, somente o prazo que resta dos oito anos de restrição à elegibilidade será computado após o cumprimento da pena. Ou seja, a partir do cumprimento da pena (com a suspensão dos direitos políticos) ocorre apenas uma suspensão do prazo da inelegibilidade – que teve seu início com a publicação da decisão do órgão judicial colegiado. Cumprida ou extinta a pena e finda a suspensão dos direitos políticos, é retomado o cômputo apenas do prazo remanescente da inelegibilidade (descontado o lapso temporal já transcorrido entre a decisão colegiada e o início da suspensão dos direitos políticos). Em síntese, essa tese defende uma espécie de “detração da inelegibilidade” – buscando uma analogia com o Direito Penal e a execução penal. Também favorável à detração da inelegibilidade é o entendimento de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 156). O STF, no entanto, afastou essa tese – admitindo que o prazo de oito anos da inelegibilidade corre em dois momentos autônomos, ou seja: oito anos, a*

a análise, aqui, não é sobre o propósito moralizador da Lei da Ficha Limpa, sobre sua pretensão de resgatar uma pureza no mundo político e tampouco sobre uma tutela do legislador em relação aos eleitores. Esses fatos são irrelevantes para o exame que ora se propõe, porquanto essa lei foi aprovada, promulgada, sancionada, entrou em vigor, teve aplicação em cinco eleições (2012 a 2020) e já recebeu profunda análise dos tribunais superiores, inclusive o c. Supremo Tribunal Federal. Esse contexto todo, aliás, é elemento essencial da análise da referida monocrática.

## **2. UM BREVE APANHADO SOBRE A LEI DA FICHA LIMPA**

Poucos juristas ficaram indiferentes em relação à edição da Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010), fruto de um projeto de iniciativa popular capitaneado pela CNBB e pelo MCCE, que provocou uma mudança substancial no regime de inelegibilidades no direito brasileiro. A partir dessa regra de extensão legislativa, formou-se uma controvérsia sobre a adequação constitucional dos novos critérios de conformação dessa espécie de direitos políticos negativos.

Os direitos políticos são caracterizados como direitos de categoria fundamental, existindo um forte debate sobre as diferentes funções que assumem os direitos fundamentais (direitos de defesa; direitos a prestação; direitos de participação). Sem espaço para a verticalização do debate, cabe consignar, com Marcelo Roseno de Oliveira (2016, p. 87-92), que

os direitos políticos (por excelência), como os de votar e ser votado, embora materializem, *prima facie*, a participação dos cidadãos na formação da vontade política do Estado, também criam um dever de abstenção estatal quanto a não interferir indevidamente na esfera jurídica dos eleitores (direitos de defesa); impõem que o Estado os proteja quanto à eventual intervenção de terceiros (proteção) e aja no sentido de disponibilizar prestações fáticas e normativas para que sejam viabilizados (caráter prestacional), concretizando, destarte, um feixe de situações jurídicas que confirmam a sua multifuncionalidade.

Consequência de sua alocação como direitos fundamentais, os direitos políticos podem ser limitados, por disposição constitucional e por norma fundada em preceito

---

*contar da decisão do órgão judicial colegiado (não sendo computado enquanto houver o cumprimento da pena); oito anos (na íntegra), após o término ou cumprimento da pena. Portanto, para o STF, a partir do início do cumprimento da pena ocorre a interrupção – e não a mera suspensão – do prazo da inelegibilidade que nasceu com a prolação da decisão colegiada (ADCs nº 29 e 30 e na ADI nº 4578)”.*

constitucional, desde que respeitados os “*limites dos limites*”<sup>6</sup> – o que configura, a restrição a um direito fundamental, sempre como algo excepcional e limitado.

Volvendo a questão central do debate e em uma breve retrospectiva histórica, verifica-se, nos termos centrais da proposta da LC nº 135/2010, uma profunda mudança de paradigma no tratamento das inelegibilidades. A Lei Complementar nº 05/1970, em uma ponta, previa a inelegibilidade absoluta a partir do mero recebimento da denúncia na hipótese de determinados crimes, restrição que perdurava enquanto não houvesse absolvição ou reabilitação (art. 1º, I, *n*, LC nº 05/1970<sup>7</sup>); em outra ponta, a redação originária da Lei Complementar nº 64/1990 estabeleceu que a inelegibilidade decorrente de condenação criminal perduraria pelo prazo de três anos após o cumprimento da pena (art. 1º, I, *e*, da LC nº 64/1990<sup>8</sup>). A Lei Complementar nº 135/2010, de seu turno, além de criar oito novas hipóteses de inelegibilidade (alíneas *j* até *q*) e alterar a redação de outros seis incisos já previstos na lei originária (alíneas *c* até *h*), fixou um novo critério de inelegibilidade (a partir da prolação de uma decisão judicial colegiada) e buscou uniformizar prazos mínimos dessa causa de restrição em oito anos (unificando lapsos de tempo que variavam entre três, cinco e oito anos). Esse é o atual quadro do estatuto jurídico das inelegibilidades no direito brasileiro.

Por certo que esse desenho normativo é a antítese de um modelo minimalista. Ao reverso, basta uma análise das causas de inelegibilidade infraconstitucionais, sejam absolutas ou relativas, para se constatar que o arranjo normativo brasileiro é pródigo em estabelecer causas de restrição ao direito de candidatura<sup>9</sup>. Ainda que estabelecendo um corte para apenas as inelegibilidades absolutas, é perceptível que são inúmeras as barreiras impostas para o exercício do direito de candidatura – o que é facilmente aferido pela leitura das cláusulas contidas no inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 (que contém dezessete alíneas). Da mesma

---

<sup>6</sup> Para Joaquim José Gomes Canotilho (2003, p. 451-461) “*as leis restritivas estão sujeitas a uma série de requisitos restritivos dessas mesmas leis*”, denominados “*restrições às restrições ou limites dos limites*”, ou seja, após determinado o âmbito de proteção do direito e verificada a existência de uma restrição através da lei, deve-se perscrutar se essa lei restritiva preenche os requisitos formais e materiais constitucionais fixados: i) autorização de restrição expressa; ii) lei formal; iii) generalidade e abstração da lei restritiva; iv) não retroatividade da lei restritiva; v) princípio da proibição do excesso; vi) princípio da salvaguarda do núcleo essencial.

<sup>7</sup> Art. 1º. São inelegíveis: I - para qualquer cargo eletivo: [...] n) 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; [...]

<sup>8</sup> Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena; [...]

<sup>9</sup> Deve-se atentar, ainda, que a plenitude do direito de candidatura exige também o implemento das condições de elegibilidade e das condições de registrabilidade. Isso tudo, sem a incidência de qualquer hipótese de inelegibilidade.

sorte, é irrefutável a conclusão de que o regime de inelegibilidades do direito brasileiro impõe obstáculos para além dos usualmente reconhecidos em diversos outros modelos existentes no direito comparado, como bem aponta o estudo de Frederico Franco Alvim (2018, p. 82) – a anotar que o número de “*entraves legais à candidaturas*” chega a 28 no Brasil, superando outros países no continente americano (máximo de 20, na Argentina; 21, no México – no caso de Presidente) e europeu (11 na Espanha e 10 em Portugal).

No mesmo passo, ainda que a legislação brasileira estabeleça inúmeros obstáculos para o direito de candidatura – agregando impedimentos oriundos de idade, parentesco, exercício de cargos e condenações (judiciais, administrativas e políticas) –, não existe garantia mínima de que o candidato que ultrapasse todas as barreiras fixadas por lei seja reconhecido como um modelo de bom governante. Vale dizer, mesmo a superação de todos esses impedimentos ao direito de candidatura não afasta a possibilidade de serem eleitos representantes políticos sem qualquer compromisso com as regras do regime democrático e com os mais caros valores estabelecidos na Constituição da República. Aliás, existem inúmeros exemplos dessa dissintonia entre a adequação ao estatuto das elegibilidades, inclusive à lei da ficha limpa, e o zelo com os princípios constitucionais.

Nesse cenário, não é surpresa que esse desenho de hipertrofia legislativa de causas de restrição ao direito de candidatura produza uma inquietação na doutrina, sobretudo pela correta observação de que os direitos políticos se traduzem em direitos fundamentais de primeira dimensão e, pois, devem ser restringidos em um mínimo possível. No entanto, não menos correta é a assertiva de que existe certa liberdade constitucional em se proscreever, dentro de certos limites, causas de inelegibilidade na forma prevista pelo §9º do art. 14 da Constituição da República. E é justamente para conferir a observância do legislador aos limites impostos pelo texto constitucional que o sistema de controle jurisdicional confere métricas de adequação do estatuto jurídico das elegibilidades, tanto sob a ótica de constitucionalidade como sob a ótica da convencionalidade.

Com uma pretensão de neutralidade (e certo que essa assertiva se encontra longe de guardar convergência em vários setores da academia), deve-se assinalar que a Lei da Ficha Limpa apresenta tanto aspectos positivos como negativos.

De um lado, não há como afastar o crédito do legislador em finalmente conferir densidade normativa às diretrizes fixadas pelo §9º do art. 14 da Constituição da República<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

Como apontado por Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (2016, p. 122-123), “o próprio constituinte vislumbrou que a competição eleitoral não pode prescindir da observância de certos padrões mínimos de conduta por parte de seus players (e futuros agentes políticos)”. Desse modo, a partir da (necessária) distinção entre o direito eleitoral e o direito penal, é adequada a compreensão de que aquele que possui decisão judicial colegiada em seu desfavor por determinados crimes não ostenta vida pregressa compatível com a moralidade e a probidade administrativa exigidas para o exercício de mandato eletivo. O argumento de vulneração da presunção de inocência perde consistência tanto pela exegese conformadora das diretrizes de inelegibilidade definidas no §9º do art. 14 do texto constitucional (como já devidamente assentado pelo c. STF) como também pelo indiscutível fato de que o direito de elegibilidade pode igualmente ser restringido por critérios outros, como parentesco, idade e exercício de cargos. Daí que a irresignação contra a Lei da Ficha Limpa, em verdade, deve ser direcionada contra a modificação produzida pela Emenda de Revisão Constitucional nº 04/1994, que deu nova redação ao §9º do art. 14 da Constituição da República, acrescentando, após a expressão “a fim de proteger”, [as diretrizes] “a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”. Não se pode olvidar, ademais, que o STF já chancelou a constitucionalidade desse critério de inelegibilidade, inclusive sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade<sup>11</sup>.

Outrossim, igualmente não se pode descuidar que existem inúmeras válvulas de escape oponíveis à inelegibilidade decorrente de condenação proferida por órgão colegiado. Em primeiro plano, a própria previsão normativa contida no art. 26-C, *caput*, da LC nº 64/1990, a permitir a suspensão da inelegibilidade quando demonstrada a plausibilidade da pretensão recursal, inclusive com a interpretação do TSE<sup>12</sup> que limita a incidência do §2º desse dispositivo – que determina a desconstituição do diploma ou mandato quando a liminar deixar de subsistir – ao prazo decadencial das ações eleitorais. Em segundo plano, a partir da clara extensão da regra que admite fatos supervenientes restauradores da elegibilidade até a

---

<sup>11</sup> [...] O direito político passivo (*ius honorum*) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, in casu, não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, relevando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político.

6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifícios à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido munus político. [...] (Pleno - ADC nº 29/DF – Rel. Min. Luiz Fux - j. 16.02.2012 – DJ 29.06.2012)

<sup>12</sup> “[a] revogação dos efeitos da liminar que eventualmente tenha dado suporte à decisão de deferimento do registro de candidato eleito, nos termos do art. 26-C, § 2º, da LC nº 64/1990, somente pode produzir consequências, na seara eleitoral, se, ocorrida ainda no prazo das ações eleitorais, desvelar uma das hipóteses de incidência” (AgRg-RO nº 288787/RO – Rel. Min. Gilmar Mendes - j. 28.11.2016 – DJe 13.02.2017).



data da diplomação fixada no calendário eleitoral, permitindo-se, ao acolher esses fatos novos em qualquer instância e sem necessidade de prequestionamento, que o TSE seja transmutado em corte de piso<sup>13</sup>. Em terceiro plano, ainda, com a possibilidade de decisões monocráticas para restabelecer elegibilidade, reconhecendo-se, nesse ponto, um espaço de disfuncionalidade<sup>14</sup> com cautelares que, por não submetidas ao colegiado, ganham caráter de perenidade.

De outro lado, é irrecusável que a Lei da Ficha Limpa contém causas de restrição com certa nota de excesso, o que fica bem configurado, sobretudo, nas inelegibilidades decorrentes de decisões administrativas. De fato, não há como refutar que, v.g., a causa de inelegibilidade decorrente de demissão do serviço público por decisão administrativa (art. 1º, I, o, da LC nº 64/1990) traz um protagonismo, em tese, para mais de 10.000 potenciais órgãos prolores de decisões aptas a gerar restrição ao direito de elegibilidade – isso considerado somente os poderes Executivo e Legislativo nos mais de 5.500 municípios brasileiros. A problematização ainda é maior porque cada um desses órgãos tem autonomia para estabelecer, em seus estatutos, hipóteses de demissão do serviço público e o respectivo procedimento a ser adotado, o que torna possível certo desvio de finalidade nesses processos administrativos, abrindo caminho, igualmente, para vinditas políticas como forma de buscar o afastamento de candidaturas de adversários.

De qualquer modo, sequer de longe a Lei da Ficha Limpa é a maior responsável pelo afastamento de candidatos da disputa eleitoral. Uma breve incursão pelos registros de candidatura na eleição de 2020 é suficiente para confirmar o que sistematicamente tem sido constatado ao longo de sucessivos processos eleitorais (sejam eleições municipais ou gerais). As causas de inelegibilidade previstas pela lei da ficha limpa não são as responsáveis pela maioria dos indeferimentos de registro de candidaturas.

Com efeito, no plano normativo, a inelegibilidade decorrente do analfabetismo<sup>15</sup> afasta, a cada eleição, milhões de brasileiros do direito de candidatura, ao passo que, no plano

---

<sup>13</sup> “[...] as circunstâncias fáticas e jurídicas supervenientes ao registro de candidatura que afastem a inelegibilidade, com fundamento no que preceitua o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, podem ser conhecidas em qualquer grau de jurisdição, inclusive nas instâncias extraordinárias, até a data da diplomação, última fase do processo eleitoral, já que em algum momento as relações jurídicas devem se estabilizar, sob pena de eterna litigância ao longo do mandato [...]” (RO nº 9671/GO – Rel. Min. Luciana Lóssio - j. 23.11.2016 – PSESS).

<sup>14</sup> Deve-se apontar, ainda que por exceção, que o TSE já admitiu fatos supervenientes restauradores de elegibilidade após o encerramento do processo eleitoral (e inclusive no ano subsequente à eleição), como é exemplo o teor do julgamento no ED-RO nº 060417529/SP – Rel. Min. Admar Gonzaga - j. 19.03.2019 – DJe 06.05.2019.

<sup>15</sup> Embora o número apurado não tenha relação direta com a elegibilidade, que é assegurada apenas a partir dos 18 anos (no caso de vereador), a taxa de analfabetismo no Brasil das pessoas de 15 anos ou mais de idade, em 2019, foi estimada em 6,6% ou 11 milhões de analfabetos, conforme pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>), acesso em 27.01.2021.

jurisprudencial, a ausência de filiação partidária e de quitação eleitoral consistem nas maiores causas que movimentam a jurisdição no âmbito do registro de candidatura. Nesse ponto, chama a atenção que, no caso do analfabetismo, não existe nenhuma (aparente) relação direta entre a ausência de instrução mínima e o direito a boa governança, sem embargo dessa causa de restrição constar inclusive na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23.2<sup>16</sup>). Do mesmo modo, conquanto incontáveis candidatos sejam afastados do seu direito de candidatura por não demonstrada sua filiação partidária (muitas vezes por mero equívoco no gerenciamento do sistema FILIA), não se constata grande preocupação com esses sucessivos afastamentos do exercício de candidatura. A mesma situação, ainda, é diuturnamente verificada nas decisões de indeferimento por ausência de quitação eleitoral, as quais, por justiça, recebem certa resistência de parcela expressiva da doutrina.

Se considerada a perspectiva do excesso na previsão legislativa ou mesmo na exegese das regras eleitorais para o afastamento do candidato do processo eleitoral, é igualmente relevante anotar que existem outras causas de inelegibilidade bem mais desarrazoadas que a condenação criminal que passam ao largo do radar acadêmico. Colaciona-se, nesse toar, a hipótese prevista no art. 1º, I, *i*, da LC nº 64/1990 que prevê a inelegibilidade para quem tenha exercido, nos 12 meses antes da quebra, cargo ou função de direção, administração ou representação em estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro, permanecendo em vigor essa causa de restrição enquanto o agente não for exonerado de responsabilidade<sup>17</sup>. Não é necessário muito esforço para concluir que a persistência de uma restrição ao direito de elegibilidade até o momento em que seja obtida uma exoneração de responsabilidade equivale a um afastamento de caráter indeterminado – que é exatamente o cerne da ADI nº 6.630/DF e nunca foi objeto de aponte no cotidiano forense.

Por fim (e antes de analisar o contexto da ADI nº 6.630/DF), um necessário arremate: o exercício dos direitos políticos é um dos direitos fundamentais mais relevantes do Estado Democrático de Direito. No entanto, para concorrer a mandato eletivo, o candidato deve postular registro perante a Justiça Eleitoral, observando-se um procedimento que avalia a sua adequação ao estatuto jurídico das elegibilidades.

Nada obstante seja certo que exista uma linha regulatória mínima em matéria de direitos políticos no âmbito internacional, sobretudo nas democracias ocidentais

<sup>16</sup> Artigo 23. Direitos políticos [...] 2. *A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.*

<sup>17</sup> [...] *i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;*

contemporâneas, cada Estado goza de autonomia para formatar um desenho concreto sobre o âmbito do gozo dos direitos políticos em nível interno. Valendo-se dessa autonomia, o constituinte fixou as diretrizes que servem para conferir substancial densidade ao desenho normativo das hipóteses materiais de inelegibilidade (art. 14, §9º, CFRB), ressalvando que apenas com lastro na própria Constituição da República ou em lei complementar essas causas de restrição ao *ius honorum* ostentam validade.

Nesse contexto, como referido, o legislador infraconstitucional – acolhendo projeto de lei oriundo de iniciativa popular – adotou como critério regulador das causas de inelegibilidade decorrente de condenações judiciais a necessidade de trânsito em julgado ou, ao menos, uma decisão proferida por órgão judicial colegiado. No ponto, torna-se certo assinalar que a existência de uma condenação judicial colegiada significa ausência de vida progressa compatível para o exercício do mandato eletivo. Esse critério adotado pelo legislador infraconstitucional foi submetido ao controle jurisdicional concentrado, recebendo do c. Supremo Tribunal Federal uma resposta positiva quanto à sua compatibilidade com o texto constitucional (ADC nº 29/DF, ADC nº 30/DF e ADI nº 4.578/AC).

Existe, ainda, forte corrente doutrinária a defender que o Supremo Tribunal Federal deve realizar um teste de controle de convencionalidade sobre a Lei da Ficha Limpa, ao argumento de que vários dispositivos são conflitantes com regras estabelecidas em tratados internacionais<sup>18</sup>. É certo, contudo, que existem densos argumentos doutrinários defendendo posicionamento diverso e, no mesmo passo, nada obstante não tenha enfrentado diretamente o controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa, o STF já assentou – quando em debate o direito de elegibilidade dos magistrados – “*a prevalência da Constituição Federal sobre o Pacto de São José da Costa Rica*”, destacando que a regra contida no art. 23.2 da aludida Convenção deve ser interpretada de modo a considerar que “*apenas o direito a votar foi posto sob resguardo de praticamente qualquer restrição, salvo “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação”*”, dado que, “*quanto ao direito a ser votado, há alguma margem para ulteriores restrições, desde que proporcionais e voltadas para a própria lisura e garantia da igualdade do pleito*”<sup>19</sup>. Tendo em vista essas premissas estabelecidas pelo STF no que concerne ao direito

---

<sup>18</sup> Sobre os argumentos de controle de convencionalidade em relação à Lei da Ficha Limpa: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; Santos, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. São Paulo: **Revista Direito GV**, V. 11, n 1, jan-jun 2015, p. 223-256.

<sup>19</sup> STF – 2ª Turma - ED-AO nº 2236 ED / GO – Rel. Min. Gilmar Mendes – j. 22/09/2017 - Publicação: 04/10/2017 – Publicação DJe-227 DIVULG 03-10-2017

de elegibilidade e a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, é estreito o espaço para uma viragem desse escólio.

Retomando-se o cerne do debate e considerando a fundamentalidade dos direitos políticos, deve-se rememorar que o direito de candidatura é obtido a partir do preenchimento de determinados requisitos legais naquilo que se denomina adequação do candidato ao estatuto das elegibilidades. Assim, é intuitivo afirmar que a participação na competição eleitoral é pautada pela necessária observância às regras inerentes ao certame de escolha popular. Desse modo, como já afirmado outrora (2020a, p. 119),

a titularização dos direitos políticos, que se perfaz por sua liberdade individual, é concretizada a partir de uma adequação ao estatuto jurídico eleitoral. Não significa dizer que os direitos políticos passivos servem à coletividade, mas que – mesmo oriundos de uma liberdade individual (através do direito de candidatura) – os direitos políticos passivos têm funcionalmente o objetivo de serem transformados em mandatos representativos, que compactuam com ideia de defesa dos interesses da coletividade. Em forçado resumo, porque potencializam um direito de representação política em um modelo concorrencial democrático amplo, os direitos políticos são necessariamente exercidos em face de determinadas condições (adequação ao estatuto das elegibilidades), exigindo condutas comportamentais de integridade na adesão às regras do jogo.

Nesse contexto, forma-se a ideia de um direito fundamental de participação na disputa eleitoral cujo exercício é condicionado à observância das regras do jogo, ou seja, é impossível o exercício dos direitos políticos desvinculado com a noção de que ele é exercido em um modelo de concorrência que, por equidade, deve se pautar em uma noção de isonomia.

Como bem observa Jorge Miranda (2012, p. 14), a nota individualizadora mais saliente do Direito Eleitoral é justamente a sua *“articulação de direitos fundamentais com organização e procedimento”*, pois o direito de sufrágio – que é multidimensional – não pode exercer-se sem organização e sem procedimentos, ao passo que estes são indissociáveis daqueles. Por outra perspectiva, salienta-se, aqui, o âmbito de regulação dos direitos políticos que, expõe Néviton Guedes (2013, p. 663), *“abrange todo o processo eleitoral, isto é, tudo o que diga respeito à disputa eleitoral (as eleições), do início ao fim, desde o alistamento dos eleitores, passando pela qualificação e registro dos candidatos, a votação propriamente dita, a contabilização dos votos, bem como a determinação do resultado com distribuição dos cargos alcançados pelos candidatos e pelos partidos políticos”*. Numa afirmativa singela: o efetivo exercício dos direitos políticos é condicionado pelo estatuto jurídico das elegibilidades, o que pressupõe observância às regras do jogo.

### 3. A ADI Nº 6.630/DF: A DECISÃO MONOCRÁTICA, OS ARGUMENTOS DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA E ALGUMAS PONDERAÇÕES LATERAIS

Ao apagar das luzes do processo eleitoral de 2020, mais precisamente em 14 de dezembro, o Partido Democrático Trabalhista ajuizou ação direta de inconstitucionalidade com pedido<sup>20</sup> de medida cautelar para reconhecer a inconstitucionalidade de parcela da Lei da Ficha Limpa que trata da condenação criminal (art. 1º, I, e, da LC nº 64/1990). Em resumo, a pretensão é de defesa do instituto da detração da inelegibilidade, conquanto seja forçoso reconhecer que o requerente postula, em verdade, um passo além do mero desconto, do prazo de inelegibilidade de oito anos após o cumprimento da pena, de eventual restrição ao *ius honorum* já cumprida a partir da decisão colegiada. Isso, porém, será objeto de ponderação no próximo tópico.

Animado pelo pedido de medida cautelar formulado, o Ministro Nunes Marques – em 19 de dezembro de 2020 (ou seja, um dia após o encerramento do processo eleitoral de 2020) – acolheu a cautelar nos seguintes termos: *“Em face do exposto, defiro o pedido de suspensão da expressão “após o cumprimento da pena”, contida na alínea ‘e’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, nos termos em que fora ela alterada pela Lei Complementar 135/2010, tão somente aos processos de registro de candidatura das eleições de 2020 ainda pendentes de apreciação, inclusive no âmbito do TSE e do STF”*. Para fundamentar sua decisão, pontuou que: i) a probabilidade do direito invocado é evidenciada pela circunstância de que a norma impugnada enseja a criação de nova hipótese de inelegibilidade, pois a ausência da previsão de detração *“faz protrair por prazo indeterminado os efeitos do dispositivo impugnado, em desprestígio ao princípio da proporcionalidade e com sério comprometimento do devido processo legal”*; ii) o perigo da demora se mostra evidente diante da iminência da produção de efeitos deletérios sobre o exercício dos mandatos dos candidatos vitoriosos no pleito eleitoral desse ano. Acrescentou, ainda, que *“os efeitos da norma impugnada somente vieram a ser sentidos pelos candidatos,*

---

<sup>20</sup> Eis o pedido formulado na aludida ação direta: *“emprestar interpretação conforme à Constituição, com efeito ex nunc, para a expressão normativa “após o cumprimento da pena” constante da alínea “e”, inciso I, artigo 1º, da LC n. 64/1990, com a redação dada pelo art. 2 da LC n. 135/2010, de modo a excluir qualquer interpretação que permita que a inelegibilidade da LC 135/2010 ultrapasse o prazo de 8 (oito) anos contados a partir da decisão proferida por órgão colegiado ou transitada em julgada, determinando-se, para esse fim, que se realize, quando necessária, e em relação tão somente aos processos de registro de candidatura das eleições 2020 ainda pendentes de apreciação, a detração: a) do período de inelegibilidade cumprido por antecipação entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado; b) do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos, viabilizando a Diplomação daqueles candidatos eleitos em 2020 com registro sub judice e que, mediante tal cálculo, tenham cumprido os 8 (oito) anos de inelegibilidade previsto na LC n. 64/1990”*.

*de maneira significativa, nas eleições municipais de 2020” e, por essa razão, limitou a decisão apenas aos “processos de registro de candidatura das eleições de 2020 ainda pendentes de apreciação, inclusive no âmbito do TSE e do STF, o que mitiga o impacto sobre todo o restante do universo eleitoral”.*

É muito importante esclarecer, agora, que o dispositivo reputado inconstitucional em 19.12.2020 (art. 1º, I, e, da LC nº 64/1990): i) surgiu com a LC nº 135/2010; ii) já chancelado como constitucional pelo STF (ADCs nº 29/DF e nº 30/DF e na ADI nº 4.578/AC); iii) na parte específica que aborda o requerente, foi objeto de enunciado de súmula do TSE (Súmula nº 61); iv) teve aplicação ampla e irrestrita nas eleições de 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020. Nesse contexto foi proferida a decisão monocrática pelo Ministro Nunes Marques.

Quando expressa a necessidade da percepção do Direito como integridade<sup>21</sup>, denotando nessa perspectiva uma melhor forma de interpretação da prática jurídica e acentuando também a sua contribuição para o aperfeiçoamento da responsabilidade política do julgador, Dworkin recorre a uma metáfora literária e sugere que o juiz adote um método semelhante a de um escritor, desenvolvendo a técnica do *“romance em cadeia”*, ou seja, cada juiz *“é como um romancista na corrente”*, pois, ao decidir o caso, o juiz deve considerar-se parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora (2005, p. 238). Nesse sentido, pondera Francisco José Borges Motta (2012, p. 98-107), *“a atividade judicial tem duas demandas a atender”*: de caráter formal (características da coerência e integridade); de caráter substantivo (referentes ao valor, ou, decidindo por argumentos de princípio). A ideia, em suma, é que nenhuma decisão judicial nasce isolada no sistema de justiça.

Após afirmar que é a partir da fundamentação da decisão que é conquistado um *“espaço para acessar os conteúdos determinantes para a construção da integridade e coerência do Direito (Ronald Dworkin)”*, Gilmar Mendes e Lênio Streck assinalam que (2013, p. 1325)

em uma democracia, é extramente necessário que as decisões prolatadas pelo Poder Judiciário possam demonstrar *um mútuo comprometimento de modo a repetir os acertos do passado e corrigir, de forma fundamentada, os seus erros.*

---

<sup>21</sup> Sobre uma proposição de técnicas contributivas para uma adequada sistemática de precedentes e o problema da segurança jurídica na Justiça Eleitoral: GRESTA, Roberta Maia (**Jurisprudência uniforme, estável, íntegra e coerente? Desafios à aplicação de precedentes na Justiça Eleitoral**, 2012, no prelo)

Isso quer dizer que a fundamentação possui o ônus de colocar a decisão que se prolatada na particularidade no campo mais ampla da cadeia das decisões tomadas anteriormente (pode-se dizer, com algum cuidado, precedentes). Registre-se que essa (re)composição da cadeia de decisões precedentes deve respeitar uma coerência interna, não em um sentido simplesmente lógico (aplicação ou não do princípio da *não contradição*), mas respeitando, também, uma dimensão de equanimidade (*fairness*) nos termos defendidos por Ronald Dworkin.

Isso não significa, por evidente, uma defesa da imutabilidade das decisões judiciais, o que viola a essência evolutiva da ciência interpretativa do Direito. Em verdade, a integridade convive com a alteração das decisões anteriores, ocasião em que a decisão judicial apenas efetiva direitos já existentes, pois, variando as circunstâncias e modificando o peso dos princípios com o tempo, “*a reinterpretção será não só oportuna, como necessária*” (MOTTA, 2012, p. 109). Aqui, em síntese, reporta-se às técnicas de superação parcial ou total (*overruling*)<sup>22</sup>.

Para contextualizar o tema em debate (e também para melhor reafirmar o escopo deste articulado), torna-se imperioso analisar o teor da decisão monocrática proferida na ADI nº 6.630/DF em três perspectivas: i) a partir das decisões já proferidas pelo STF sobre a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa; ii) considerando a aplicação da decisão monocrática já para as eleições municipais de 2020; iii) considerando a aplicação prospectiva da decisão monocrática (a partir das eleições de 2022).

A primeira análise, portanto, ainda que breve, é escrutinar o teor da decisão monocrática em cotejo com o que já decidido pelo colegiado do STF nas ADCs nº 29/DF e nº 30/DF e na ADI nº 4.578/AC.

É pertinente consignar que o ora requerente refere que houve um “*breve debate*” sobre o tema da detração da inelegibilidade no julgamento realizado em 2012 pelo Pleno do STF, mas sustenta que essa matéria não foi discutida à exaustão “*porque não houve destaque para a tomada de votos especificamente quanto ao ponto aqui suscitado*”. Vale lembrar, no entanto, que a tese da detração da inelegibilidade foi aventada no voto proferido pelo Ministro Relator Luiz Fux e, por consequência, abriu-se um debate específico sobre esse tema. Tanto é assim, aliás, que a ementa contida nas referidas ações de controle de constitucionalidade julgadas pelo STF traz o seguinte excerto:

---

<sup>22</sup> Na linha da doutrina de Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 1090): “*A superação de um precedente (overruling) constitui a resposta judicial ao desgaste da sua congruência social e coerência sistêmica. Quando o precedente carece desses atributos, os princípios básicos que sustentam a regra do stare decisis – segurança jurídica e igualdade – deixam de autorizar a sua replicabilidade (replicability), com o que o precedente deve ser superado*”.

[...] 13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas “c”, “d”, “f”, “g”, “h”, “j”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, *vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado [...]* (itálico não constante no original).

É evidenciado, no ponto, que consta referência expressa de que o Ministro Relator Luiz Fux restou vencido na sua proposta sobre a aplicação da detração da inelegibilidade. Mesmo que se argumente que esse raciocínio não deve prevalecer porque a ementa sabidamente não tem valor jurídico equivalente à fundamentação, cumpre observar o que consta no dispositivo dessa mesma ação direta de constitucionalidade

[...] Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), que  *julgava parcialmente procedente a ação declaratória, nos termos do voto ora reajustado, apenas para dar interpretação conforme à alínea "e", inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, com a redação dada pela LC nº 135/2010*, e o voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que a julgava inteiramente procedente, nos limites conhecidos pelo Relator, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Dias Toffoli. [...]. Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Dias Toffoli, julgando procedente a ação para declarar a constitucionalidade da aplicação da Lei Complementar nº 135/10 a atos e fatos jurídicos que tenham ocorrido antes do advento do referido diploma legal, e os votos das Senhoras Ministras Rosa Weber, que julgava totalmente procedente a ação, e *Cármen Lúcia, que acompanhava o Relator para julgar parcialmente procedente a ação*, o julgamento foi suspenso. [...]. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros Luiz Fux (Relator), que a julgava parcialmente procedente, e Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a julgavam improcedente. Plenário, 16.02.2012 (itálicos não constantes no original).

Do teor do dispositivo, resta demonstrado que o STF enfrentou a matéria relativa à detração no julgamento então realizado: essa tese foi expressamente endossada pelo Ministro Luiz Fux e pela Ministra Carmen Lúcia, mas não acolhida pela maioria da Corte.

Outrossim, ainda que se encontre espaço para, mais uma vez, (re)discutir essa matéria no âmbito de controle concentrado pelo STF, parece certo que é exigido um esforço argumentativo mínimo para superar essa tese (se é que, enfim, ela o é de possível superação). Vale lembrar que, conquanto toda essa discussão formalizada no âmbito dos julgamentos de



2012 pelo STF, a decisão monocrática proferida pelo Ministro Nunes Marques passou ao largo dessa discussão do colegiado.

Cabe, ainda que lateralmente, contextualizar algumas assertivas assacadas na inicial da ADI nº 6.630/DF, com o escopo de forçar um (novo) debate no STF sobre essa matéria. De início, surpreende a afirmação de que o excesso da interpretação que refuta a tese da detração eleitoral “*apenas vieram a ser sentidos pelos candidatos, e de maneira mais significativa, nas eleições municipais de 2020, 8 (oito) anos após a sua vigência (nas eleições 2012)*”, porquanto essa assertiva não leva em consideração que o próprio STF – ainda em 2012, no julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa – acolheu a tese da retrospectividade, ou seja, da aplicação para fatos anteriores a sua edição. No mesmo passo, aliás, a decisão monocrática proferida no âmbito da ADI nº 6.630/DF, quando refere que “*os efeitos da norma impugnada somente vieram a ser sentidos pelos candidatos, de maneira significativa, nas eleições municipais de 2020*” (adotando, modo implícito, a premissa de que a inelegibilidade em questão somente incidiria a partir de 2012 – data da sua primeira aplicação num processo eleitoral), colide frontalmente com a tese da retrospectividade da inelegibilidade, que foi adotada pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade, conforme extrai-se do seguinte excerto da ementa

a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito)<sup>23</sup>

Do mesmo modo, não é adequada a analogia que o requerente pretende, ao buscar a prevalência dos argumentos proferidos pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli no âmbito do Recurso Extraordinário nº 929670/DF<sup>24</sup>, porquanto

<sup>23</sup> Pleno - ADC nº 29/DF – Rel. Min. Luiz Fux – j. 16.02.2012 – DJ 29.06.2012

<sup>24</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS, CONSIDERADA A VIDA PREGRESSA DO CANDIDATO. CONDENAÇÃO EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL POR ABUSO DE PODER COMETIDO NA CONDIÇÃO DE DETENTOR DE CARGO ELETIVO. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE POR TRÊS ANOS. APLICABILIDADE DOS PRAZOS PREVISTOS NA LC Nº 135/2010. INEXISTÊNCIA DE ULTRAJE À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS E À COISA JULGADA. MODIFICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE REGIME DUAL DE INELEGIBILIDADES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. TODAS AS CAUSAS RESTRITIVAS CONTEMPLADAS NO ART. 1º, INCISO I, DA LC Nº 64/90, CONSUBSTANCIAM EFEITOS REFLEXOS A SEREM AFERIDOS QUANDO DA FORMALIZAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDA-

naquele caso a discussão era pautada sobre a inelegibilidade da alínea *d* (condenação por abuso de poder no âmbito eleitoral) e a viabilidade de uma inelegibilidade já transcorrida de três anos ser computada agora no prazo de oito anos (mais uma vez, aqui, o fundamento é a retrospectividade, além de possível ofensa à coisa julgada) e, assim, em nada guarda pertinência com a matéria ora em debate.

Ademais, se é verdade, como sugere a inicial, que até o julgamento das referidas ADCs (fevereiro de 2012) “*não havia ocorrido sequer a incidência concreta*” de causas de inelegibilidade a partir de dois lapsos temporais (colegiado e após o trânsito em julgado), não menos certo que essa circunstância [não incidência de casos concretos] é irrelevante para o desate da matéria sob a ótica de controle concentrado de constitucionalidade.

Outrossim, a certa altura, o requerente afirma que o STF fez um “*breve debate sobre a temática*” e deixou “*para momento posterior a análise da (in)constitucionalidade do excesso de prazo – ante a ausência de previsão da detração do período de inelegibilidade cumprido entre a data da condenação por órgão colegiado e a data do trânsito em julgado e do período conjunto com a suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, CF) – na hipótese em que essa inelegibilidade ultrapassar o prazo constitucional de 8 (oito) anos*”. Contudo, como visto, essa afirmativa colide frontalmente com a ementa, fundamentação e dispositivo contidos nas referidas ações concentradas. Ademais, calha registrar que até mesmo o TSE tem assentado que a “*tese que defende a detração do lapso temporal decorrido entre a condenação por órgão colegiado e o trânsito em julgado quando do cálculo do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs 29 e 30 e ADI 4.578*” (TSE - REspel nº 0600252-14/GO - Rel. Min. Luiz Edson Fachin - Publicado em Sessão em 3.12.2020).

Destaca-se, no ponto, excerto do voto proferido pelo Ministro Luiz Edson Fachin

[...] Houve debate, na origem, quanto à possibilidade de detração de tempo de inelegibilidade posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado (ID 56280138).

A tese, contudo, não se sustenta.

---

TURA. O ART. 22, XIV, DA LC Nº 64/90, NÃO TRADUZ HIPÓTESE AUTÔNOMA DE INELEGIBILIDADE (SANÇÃO). [...] (Pleno - RE nº 929670 – Rel. Min. Ricardo Lewandowski - Redator do acórdão Min. Luiz Fux - Julgamento: 01/03/2018 - Publicação: 12/04/2019)

Isso porque o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Constitucionalidade nº 29 e 30, rejeitou expressamente essa possibilidade, como se lê em sua ementa: [...]

Colhe-se, ainda, do primeiro voto divergente da Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, no ponto, que:

Somadas a tais razões a compreensão, reitero, de que inelegibilidade não se traduz em sanção penal, com a devida vênia, divirjo do voto do eminente Relator, Ministro Luiz Fux, no específico ponto em que declara “parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, o art. 1º, I, alíneas “e” e “l”, da Lei Complementar nº 64/90, com redação conferida pela Lei Complementar nº 135/2010, para, em interpretação conforme a Constituição, admitir a dedução, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado”. A imposição da inelegibilidade desde a condenação pelo colegiado, passando pelo trânsito em julgado, e até por oito anos após o cumprimento da pena, constitui um prazo dilatado, mas que se encontra dentro do âmbito da liberdade de conformação do legislador. Pode o condenado, diante de uma condenação por órgão colegiado, realizar as suas escolhas, deixando o trânsito em julgado ocorrer, ou recorrendo até quando for possível, as vezes com certo abuso do direito de recorrer. A lei trata igual o condenado segundo as opções que realizar. São escolhas difíceis, é certo, já que quem cumprir mais cedo a pena terá restaurada mais precocemente a sua elegibilidade. Contudo, foi o próprio interessado, com sua conduta anterior, se colocou nessa posição de realizar escolhas difíceis.

*Uma vez que o Supremo Tribunal Federal encerrou o exercício de controle concentrado de constitucionalidade do art. 1º, inciso I, alínea e, da Lei Complementar nº 64/90, afirmando-a, essa declaração se torna law of the land. [...]* (itálico não constante no original, exceto o termo em inglês)

Nesse cenário, aliás, a afirmação do requerente de que é possível reconhecer a inconstitucionalidade da contagem de prazo superior a oito anos, conforme disposto na parte final da alínea e do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, porque “*não era esse o propósito de tais ações*”, parece olvidar que o próprio STF reconhece que a causa de pedir nas causas de controle de constitucionalidade é aberta e, pois, engloba todo e qualquer fundamento no que pertine a sua constitucionalidade.

[...] 2. A causa de pedir, no controle objetivo de normas, é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Assim, caso declarada a constitucionalidade de uma norma, consideram-se repelidos

todos e quaisquer fundamentos no sentido da sua inconstitucionalidade, e vice-versa<sup>25</sup>  
[...]

Não destoaria desse escólio a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni, quando pontua que “a causa de pedir aberta é a causa de pedir que possui como parâmetro de debate e decisão a integralidade da Constituição” (2013, p. 1027), esclarecendo, na sequência, que “se a causa de pedir é aberta, ou seja, permite a aferição da inconstitucionalidade a partir de qualquer fundamento constitucional, não é possível propor, após o julgamento de ação de inconstitucionalidade de determinada lei, outra ação de inconstitucionalidade da mesma lei com base em fundamento não invocado – já que todos estão inclusos na causa de pedir, tenham ou não sido expressamente deduzidos” (2013, p. 1029). Não por acaso, também, que a decisão monocrática ora em debate surpreendeu inclusive outros componentes do próprio Supremo Tribunal Federal, tendo o Ministro Marco Aurélio Mello referido que recebeu a notícia “com uma certa perplexidade, porque o Supremo já tinha enfrentado essa lei”, reforçando que “quando nós apreciamos a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, nós apreciamos no todo. Eu penso que em cima de uma eleição, não dá para inovar”.<sup>26</sup>

Acrescente-se, ainda, que aderir ao entendimento sugerido pelo recorrente significa reconhecer que todas as decisões proferidas pelo STF, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, podem ser sempre e sempre (ou seja, indefinidamente) rediscutidas. Ademais, admitir que a causa de controle concentrado possa novamente ser reanalisada por força de observações pontuais de votos vencidos de Ministros do STF no âmbito das ADCs nº 29/DF, nº 30/DF e a ADI nº 4.578/AC é convergir com a tese de que esses argumentos contêm força derogatória da própria estabilidade das decisões do STF.

Cabe, agora, uma breve ponderação sobre a aplicação da decisão monocrática proferida pelo Ministro Nunes Marques já para as eleições municipais de 2020, como, aliás, consta no próprio *decisum*.

É irrecusável concluir que a aplicação imediata da decisão proferida nos autos da ADI nº 6.630/DF aos feitos relativos ao processo eleitoral de 2020 é inviável, porque violadora do

<sup>25</sup> Pleno - ADI 5180/DF AgRg. - Rel. Min. Dias Toffoli – j. 27.04.2018 – publicação DJ 13.06.2018.

<sup>26</sup> <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/12/4896140-veja-com-perplexidade-diz-marco-aurelio-sobre-alteracao-da-lei-da-ficha-limpa.html>, acesso em 27 de janeiro de 2021.

princípio<sup>27</sup> da anualidade ou anterioridade eleitoral (art. 16 da CFRB<sup>28</sup>). Conquanto a noção da anualidade tenha sido criada para frear as maiorias legislativas de plantão (portanto, direcionado originariamente ao Poder Legislativo), o c. STF firmou entendimento de que idêntica exigência deve ser oponível também ao Poder Judiciário. Vale dizer, as alterações de interpretação das regras eleitorais igualmente devem observância à ideia da anualidade, devendo-se evitar mudanças substanciais da exegese das regras do jogo no período de um ano antes da eleição. Esse entendimento, é cediço, foi firmado pelo STF no julgamento relativo ao caso dos “*Prefeitos Itinerantes*”<sup>29</sup> e, desde então, também passou a ser perfilhado pelo TSE<sup>30</sup>.

Eis, no essencial, o voto condutor do Ministro Gilmar Mendes:

O art. 16 da Constituição traduziu o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança na legislação eleitoral. Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Logo, é possível concluir

---

<sup>27</sup> Cabe registrar a lição de Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (2016, p. 126-127) no sentido de que o enunciado normativo do art. 16 da Constituição Federal consubstancia uma regra jurídica e, em síntese, “*o fato de o legislador optar por instituir uma regra – e não um princípio –, como no caso do art. 16 da Constituição da República, é motivo suficiente para que não sejam desconsiderados seus enunciados linguísticos, que representam, na realidade, a decisão já tomada no domínio da democracia quanto às diversas razões que poderiam conduzir a soluções opostas, ou simplesmente diferentes, a respeito da segurança jurídica no processo eleitoral*”. Não é objetivo do presente artigo, porém, aprofundar essa discussão.

<sup>28</sup> Art. 16 da CFRB. 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.

<sup>29</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. [...] II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos (Pleno - RE nº 637485/RJ – Rel. Min. Gilmar Mendes - Julgamento: 01/08/2012 - Publicação: 21/05/2013)

<sup>30</sup> Em substancioso estudo, Roberta Maia Gresta (2021) traz um relevante alerta para um possível efeito colateral de “*hiperintegração do direito*” na medida em que o RE nº 637485/RJ tem sido interpretado, na Justiça Eleitoral, por uma “*mera aplicação do enunciado extraído da ementa do caso julgado, sem que se realize o necessário cotejo analítico entre as circunstâncias fáticas e jurídicas do precedente e o caso em julgamento*”, destacando, ainda, que os riscos da aplicação desse julgado para eleições futuras são potencializados pelas sucessivas modificações legislativas no ambiente eleitoral e pela rotatividade da composição dos tribunais (o colegiado que definiu a aplicação prospectiva poderá ter composição absolutamente diversa no pleito em que as teses acolhidas serão aplicadas). Assim, a jurista aponta a indispensável necessidade de “*delimitar o tipo de regra legal que deve ter interpretação inalterável*” no período do processo eleitoral, bem como de sempre “*identificar efetiva quebra de isonomia e frustração de expectativas legítimas para que se cogitasse da prospective overruling*”.

que a mudança de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral está submetida ao princípio da anterioridade eleitoral. Assim, as decisões do TSE que, no curso do pleito eleitoral (*ou logo após o seu encerramento*), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior (*itálico não constante no original*)

Em sentido convergente, Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (2016, p. 123) destacam que “[a] *ratio essendi da anualidade eleitoral é de garantia da segurança jurídica inerente e necessária à estabilidade do regime democrático, de ordem a evitar o ‘efeito surpresa’*”. Como visto, o fundamento básico que estende a proteção da anualidade ou anterioridade também à interpretação das regras eleitorais tem esteio da noção de segurança jurídica. Em verdade, parece claro que o STF erigiu a segurança jurídica como um vetor interpretativo das regras do jogo eleitoral sem espaço para excepcionar esse caro valor a partir de um juízo de ponderação da boa ou má qualidade do que está sendo decidido. É dizer, desimporta a motivação da nova interpretação, porquanto o que é vedado é simplesmente modificar uma linha de exegese durante um dado processo eleitoral. A explicação, aqui, é até singela: qualquer mudança de jurisprudência no curso de um processo eleitoral é, numa palavra, casuísmo (e não importa o escopo do julgador para esse fim específico).

Embora tenha esgrimado suas razões para defender a incidência do princípio da anualidade ou anterioridade ao Poder Legislativo, mas porque sua argumentação é igualmente aplicável ao Poder Judiciário, calha destacar as razões do fundamento do voto do Ministro Sepúlveda Pertence na ADI nº 354/DF

Na democracia representativa, por definição, nenhum dos processos estatais é tão importante e tão relevante quanto o processo eleitoral, pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos Estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões política dela derivadas.

Essa preocupação com a exigência da disciplina normativa das regras do jogo democrático é que, evidentemente, está à base do artigo 16 da Constituição de 88 [...] [...] anterioridade que é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à ideia qualificada de processo, como do devido processo legal. *Não basta, assim, que o jogo tenha regras, é preciso que essas regras sejam prévias à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão.* [...]

Estou mesmo, Senhor Presidente, em que, se se quer dar ao artigo 16 da Constituição a força de contenção da mania nacional do casuísmo, esta força não pode estar sujeita a

sutilezas de distinguo interpretação. A regra deve ter uma interpretação, se necessário, até, menos inteligente, para evitar que ao casuismo das legislações se siga, amanhã, o casuismo ou a suspeita de casuismo das aplicações ou não da lei casuística. (itálico não constante no original)

Em síntese, não há espaço para a compreensão de que determinadas interpretações que culminem em mudança da jurisprudência são saudáveis para o regime democrático. Por outras palavras, a blindagem produzida pela anterioridade eleitoral não é excepcionada pelo subjetivismo do intérprete em dourar sua decisão com uma premissa de defesa de valores outros que reputa relevantes (mesmo que esses valores tenham caráter de fundamentalidade – como, de fato, tem no presente caso concreto).

No ponto, conquanto sedutora, a tese de aplicação analógica do princípio da retroatividade das normas sancionatórias ou penais não encontra espaço no ambiente de uma competição eleitoral, sobretudo quando essa retroação representa uma viragem jurisprudencial. A distinção que se faz necessária é avaliar a eventual retroação que reflete nos direitos políticos de um cidadão (pautada em mudança de jurisprudência) fora de um processo eleitoral específico e quando já deflagrada uma competição eleitoral. É dizer, nada obstante a regra basilar de que a retroação que maximiza o espectro do gozo dos direitos políticos deva ter eficácia ampla perante o cidadão, quando concretamente delineado o ambiente da competição eleitoral a retroatividade deve ser equacionada com o princípio da igualdade de chances do processo eleitoral (porquanto partidos, candidatos e coligações devem transpassar toda a disputa eleitoral com seus direitos e deveres devidamente conservados em uma ideia de isonomia), para além de ser preservado incólume o princípio da não surpresa (que, *in casu*, é conspurcado pela virada da jurisprudência após o encerramento do processo eleitoral). Não é outro, aliás, o entendimento defendido por Roberta Maia Gresta (2021), que aponta sério óbice à tese de que as alterações jurisprudenciais ampliativas de direitos políticos fundamentais devem sempre receber aplicação imediata, na medida em que existe sempre uma “*dimensão de segurança jurídica a ser observada*”. Na irretocável percepção da preclara jurista

[...] deve-se recusar uma leitura unidimensional que considere invariavelmente benéfica a aplicação imediata de interpretação ampliativa, uma vez que, se de fato for o caso de direitos exercidos no curso de um específico período eleitoral, o desnivelamento súbito do tratamento dado a sujeitos que se encontram na mesma situação jurídica também vulnera direitos fundamentais. Assim, deve-se considerar que a boa-fé objetiva e a isonomia repelem o favorecimento casuístico decorrente de alteração da jurisprudência ocorrida em momento em que é impossível sua aplicação

generalizada a outros cidadãos ou partidos políticos. Daí, por exemplo, não ser possível compreender como uma liminar concedida na ADI 6630/DF em 19.12.2020, já após a diplomação dos eleitos em 2020, poderia produzir efeitos em favor de alguns candidatos que, por sorte ou persistência, ainda estejam com registros de candidatura em trâmite, sendo que a jurisprudência consolidada do TSE indica que a data da diplomação é o termo final da configuração do fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade.

Com efeito, quando o cidadão se insere numa corrida eleitoral, registrando sua candidatura, ele formaliza uma adesão de respeito às regras do jogo que representa não apenas um reforço da noção de igualdade de oportunidades entre os candidatos mas igualmente sela um pacto de confiança mútua entre todos os atores do processo eleitoral, eleitores e o próprio Estado de Direito. Dizendo de outro modo, a partir do transcurso do prazo de um ano antes das eleições, forma-se um bloco monolítico de inflexão das regras e interpretações do jogo eleitoral - cujo cumprimento é exigido incondicionalmente de todos os competidores eleitorais, bem como dos poderes Legislativo e Judiciário. Vale dizer, concretiza-se uma fidedignidade de que o princípio do devido processo legal eleitoral será prestigiado e a ideia de que todos os candidatos são competidores com expectativa linear sobre a observância das regras do jogo (sem espaço para surpresas legislativas ou judiciais, sejam “boas” ou “más” – adjetivos, aliás, que sempre dependem da percepção particular do interlocutor).

Com o registro das candidaturas, torna-se certo que todos os candidatos devem receber igual consideração por parte da Justiça Eleitoral. A ideia de que todos devam ser tratados com igual respeito e consideração, aliás, é um dos valores fundantes do Estado Democrático de Direito (DWORKIN, 2007, p 419). Daí que não encontra subsistência a tese de que busca uma aplicação imediata de viragem jurisprudência quando em curso o prazo de um ano da corrida eleitoral. Essa pretensão viola substancialmente o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral e despreza a proteção da confiança e da boa-fé que é depositada na observância das regras do jogo eleitoral.

Em resumo, quando em pauta mudança de entendimentos consolidados das decisões eleitorais, o valor da estabilidade das regras eleitorais e do direito de igual respeito e consideração entre todos os atores do processo eleitoral possui peso de densidade mais relevante do que a eventual retroatividade de interpretação de maior amplitude no gozo de direitos políticos, mormente na hipótese em que já em curso o período de disputa eleitoral (e mesmo logo após a sua conclusão). A viragem de jurisprudência eleitoral para beneficiar um candidato quando a corrida eleitoral está em curso significa também prejuízo aos demais



competidores. Aliás, essa mesma ideia é invocada para a estabilização das decisões no próprio âmbito do direito partidário.

Com efeito, a jurisprudência dos tribunais superiores é maciça em defender o primado da anualidade ou anterioridade eleitoral. Nesse sentido, o TSE manteve multa aplicada à pessoa jurídica doadora mesmo após a decisão do STF reconhecendo a inconstitucionalidade das doações empresariais, ressaltando: i) a impropriedade de afirmar a incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica em favor do doador *“seja por não se tratar na espécie de sanção penal, seja porque a retroatividade da norma não penal pressupõe a existência de regra expressa que a determina, e, principalmente, porque não há lei mais benéfica que permita sem nenhum limite ou sanção as doações realizadas pelas pessoas jurídicas”*; ii) assinalou que *“por se tratar de ato jurídico perfeito cuja prática configurou irregularidade administrativa, é aplicável o princípio tempus regit actum”*; iii) *“a regra do art. 16 da Constituição da República determina que os pleitos eleitorais sejam conduzidos e realizados de acordo com a orientação e as leis vigentes antes da respectiva eleição, de forma que não se permitam mudanças abruptas que possam interferir no processo eleitoral já iniciado”*<sup>31</sup>.

Da mesma sorte, o TSE anotou a inviabilidade de retroatividade no caso da multa por representação de doação de pessoa física acima do limite legal, argumentando que *“a Lei nº 13.488/2017, que alterou o montante da multa devida pela pessoa física que efetua doação a campanha de valor superior ao limite legal (art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/97), não retroage para alcançar o momento em que a irregularidade foi praticada, visto tratar-se de ato jurídico perfeito que, como tal, é regido pela norma vigente ao seu tempo (tempus regit actum)”*<sup>32</sup>.

Também na esfera do direito partidário, o TSE trilhou o mesmo entendimento, assentando que *“[a] modalidade de sanção em decorrência da desaprovação de contas prevista na nova redação do caput do art. 37 da Lei nº 9.096/1995, conferida pela Lei nº 13.165/2015, somente deve ser aplicada às prestações de contas relativas ao exercício de 2016 e seguintes”* e que *“[a]s lterações promovidas no caput do art. 37 da Lei nº 9096/1995, reproduzidas no art. 49 da Res.-TSE nº 23.464/2015, são regras de direito material e, portanto, aplicam-se às prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e seguintes”,* pois *“[e]ntendimento contrário permitiria que contas das agremiações partidárias relativas a um mesmo exercício financeiro fossem analisadas com base em regras materiais diversas, o que não se pode admitir. É preciso conferir tratamento isonômico a todos os partidos políticos, sem alterar as regras aplicáveis a exercícios financeiros já encerrados, em razão*

<sup>31</sup> AgRg-REspe nº 4441/SC – j. 06/09/2016 – Rel. Min. Henrique Neves Da Silva - DJE 27/09/2016, p. 93

<sup>32</sup> AgRg-AI nº 1624/SP – j. 06/08/2019 – Rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto - DJE 29/08/2019

do princípio da segurança jurídica”<sup>33</sup>. Não é demais consignar, enfim, que o compromisso do TSE com a segurança jurídica é tamanho que hoje acolhe expressamente essa percepção por instrução normativa – como é demonstrado pela Res.-TSE nº 23.472/2016<sup>34</sup>.

Deve-se, igualmente, ressaltar que a aplicação prospectiva da decisão monocrática proferida na ADI nº 6.630/DF encontra outros obstáculos jurídicos relevantes.

Um óbice à decisão monocrática consiste no texto do enunciado nº 61 da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral: “[o] prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90 projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa”. Não é demasiado rememorar que não se considera fundamentada a decisão que deixar de seguir enunciado de súmula “sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento” (art. 489, §1º, VI, do CPC). A decisão monocrática em debate, insista-se, sequer refere a existência de uma súmula firmada por uma Corte Superior! Ainda que na matéria de fundo a aludida decisão reconheça uma inconstitucionalidade de preceito infraconstitucional, parece certa a necessidade da justificação do porquê o enunciado sumular não tem mais aplicação – senão por amor ao dever de fundamentação (e da própria legitimidade constitucional da decisão) em homenagem à Corte de vértice eleitoral e à força e autoridade de sua jurisprudência consolidada em enunciado sumular. Não é possível desprezar, ademais, que a necessidade de fundamentação de uma decisão surge justamente

---

<sup>33</sup> EdEd-PC nº 96183/DF – j. 03/03/2016 – Rel. Min. Gilmar Mendes - DJE, Vol., T. 54, 18/03/2016, p. 60/61

<sup>34</sup> [...] Art. 5º A modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as alterações de que tratam o inciso V do art. 2º desta Resolução entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência [\(CF, art. 16\)](#).

§ 1º O disposto neste artigo e em seus parágrafos não obsta que o Tribunal, a qualquer tempo, altere a sua jurisprudência para as eleições que se realizarem após um ano, contado da data da deliberação final do Plenário.

§ 2º Caracteriza-se como modificação da jurisprudência:

I - o entendimento que seja contrário a reiterados julgamentos do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral ou do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria; ou

II - o entendimento que seja manifestamente contrário ao disposto nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Não caracteriza modificação da jurisprudência, para efeito deste artigo:

I - a análise das circunstâncias de casos concretos que demonstrem a inaplicabilidade do entendimento consolidado, as quais deverão ser objetivamente identificadas e justificadas;

II - o entendimento que decorra da alteração da legislação que não tenha sido anteriormente apreciada em sede jurisdicional pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral ou pelo Supremo Tribunal Federal; ou

III - o entendimento expresso em decisão monocrática que não tenha sido debatido pelo Plenário do Tribunal.

§ 4º Na hipótese do inciso II do § 3º, a tese definida nas decisões tomadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em relação aos feitos eleitorais de determinado pleito deverão ser observadas nos demais casos que envolvam a mesma eleição.

§ 5º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzem eficácia erga omnes e deverão ser observadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento dos feitos judiciais [\(CF, art. 102, § 3º\)](#).

Art. 6º Na alteração de qualquer instrução, assim como no julgamento de qualquer feito eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral observará o princípio da segurança jurídica e da confiança. [...]

para evitar o arbítrio do magistrado. Outrossim, mas não menos importante, destaca-se que a superação de súmula – mesmo em controle de constitucionalidade – não pode desconsiderar a exigência do §4º do art. 927 do CPC, que condiciona a modificação de enunciado de súmula à “*necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia*”. Como bem explicitam Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 1091), “*a mudança do precedente não pode causar surpresa injusta nem ocasionar um tratamento não isonômico entre pessoas que se encontram temporalmente em situações idênticas ou semelhantes*”, argumento esse que ganha densidade substancial quando considerado o afastamento de súmula consolidada após a conclusão de uma competição eleitoral!

Também deve-se anotar que a decisão monocrática em questão, ao deferir o pedido de suspensão da expressão “*após o cumprimento da pena*” tão somente “*aos processos de registro de candidatura das eleições de 2020 ainda pendentes de apreciação, inclusive no âmbito do TSE e do STF*”, causa grave e incontornável prejuízo à igualdade de chances no processo eleitoral. De fato, ao determinar aplicação para processos de registro de candidatura das eleições de 2020 “*pendentes de aplicação*”, é certo que essa decisão nega idêntica oportunidade aos demais candidatos que postularam registro nas mesmas eleições mas, no momento da decisão (após o encerramento do processo eleitoral), não tinham ainda seus registros *sub judice*. Aqui, a decisão objurgada cria indevidamente dois regimes jurídicos de elegibilidade em uma mesma eleição. Não se visualiza agressão maior ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, sobretudo porque a decisão é feita quando já concluso o processo eleitoral.

Não há espaço para a argumentação de que os candidatos que apostaram em seus recursos devem ser beneficiados em prejuízo dos demais, porque essa equação jurídica, a um só tempo, despreza o mezinheiro princípio de que todos os candidatos devem receber tratamento de igual respeito e consideração na disputa eleitoral e significa um gatilho de incentivo para toda sorte de aventura jurídica<sup>35</sup> (na expectativa de que, algum dia e de algum modo, inconstitucionalidades serão declaradas – mesmo quando já se conhecem exatamente quem serão os beneficiados por essas medidas judiciais prolatadas em controle concentrado). Supor que o Estado Democrático de Direito ganha quando – após o encerramento da competição eleitoral – uma decisão reconhece a existência de dois regimes jurídicos de elegibilidade é transformar o sistema de justiça numa disputa aleatória e reduzir o STF a uma elegante casa de tavolagem.

---

<sup>35</sup> Em forçada analogia, seria o acolhimento da “*lei de Gerson*” no ambiente das eleições.

Nada obstante todas essas razões, impressiona (e muito) o momento em que a decisão monocrática foi proferida: um dia após o prazo final da diplomação (art. 1º, §3º, V, da EC nº 107/2020<sup>36</sup>), com o encerramento do processo eleitoral. Vale dizer, ainda que com vários recursos em tramitação nos tribunais eleitorais, a competição tinha findado quando, então, houve um redesenho do regime de elegibilidade. Na verdade, é inafastável a conclusão de que, uma vez definida a votação dos candidatos, qualquer decisão que delibere sobre uma sensível causa de inelegibilidade (como é o caso da condenação criminal) sabe, de pronto, quem pode ser beneficiado e quem pode ser prejudicado pela medida. Havendo essa previsibilidade sobre a extensão dos efeitos concretos da decisão no processo eleitoral já definido, abre-se uma (indevida) hipótese não apenas de mudança da exegese das regras do jogo, mas do próprio resultado após o seu encerramento. Em suma: qualquer decisão exarada em controle concentrado que reconheça a inelegibilidade para uma eleição já concluída e com os resultados já consumados, no mínimo, viola substancialmente o direito de igual respeito e consideração dos demais candidatos.

Vale lembrar que uma eleição exige estratégias por parte dos interessados (candidatos e partidos). Acreditando na estabilidade das regras do jogo e tendo ciência de que a contagem da inelegibilidade por condenação criminal tinha esteio num preceito considerado constitucional pelo STF e objeto de enunciado de súmula do TSE, diversos potenciais candidatos abriram mão do direito de candidatura. Imaginar que eventuais candidatos que apostaram na judicialização possam, por uma decisão intempestiva e com vencedores e vencidos nas urnas já conhecidos, levar vantagem sobre seus concorrentes pode ter o efeito deletério de reduzir a competição eleitoral em um jogo de cartas marcadas.

Uma regra de interpretação retroativa que maximize direitos políticos, insista-se, tem repercussão diversificada se analisada fora ou dentro de um processo eleitoral em andamento, e viradas abruptas de jurisprudência não convivem em harmonia com a boa-fé, a fidúcia e a confiança que deve imperar entre o sistema de justiça e os jurisdicionados. De outro norte, consigna-se que os direitos políticos, para além de serem direitos de defesa, também tem o caráter prestacional, que se releva de modo mais contundente na organização dos processos eleitorais e, por evidente, na definição das regras da competição eleitoral.

Melhor explicitando, a tese da retroatividade mais benéfica viola não apenas o princípio da anterioridade eleitoral e ofende não apenas as regras do jogo eleitoral. Significa também um desprezo da estabilidade do processo eleitoral e da proteção da confiança e da boa-fé que se deposita no sistema de justiça como um neutro regulador da disputa pelos

---

<sup>36</sup> [...] V - a diplomação dos candidatos eleitos ocorrerá em todo o País até o dia 18 de dezembro, salvo a situação prevista no § 4º deste artigo; [...]

cargos políticos representativos. Não há, aqui, qualquer contraposição entre o direito individual do candidato e um suposto direito coletivo da sociedade, porquanto o devido processo eleitoral – que é o esteio fundamental das regras do jogo eleitoral – tem *status* de cláusula pétrea e é medida assecuratória de segurança jurídica. *In casu*, fidúcia que se deposita no sistema de justiça que as regras do jogo eleitoral devem ser previamente conhecidas pelos contendores e que sua exegese deve igualmente se manter intangível até o encerramento da disputa. Orozco Henríquez (2006, p. 237-239) bem pondera que a segurança jurídica está enraizada em uma necessidade básica humana consistente em contar com um guia confiável como valor jurídico e, assim, esclarece que “*la seguridad jurídica no es un simple hecho, sino más bem um valor; um valor jurídico fundamental*”. Essa premissa, por evidente, ganha densidade de peso substancial quando considerado o primado de igualdade de chances da competição eleitoral. Numa última nota, a relação entre os candidatos numa disputa eleitoral tem uma natureza institucional e parte da noção de isonomia, inclusive de adesão ao estatuto jurídico das elegibilidades; nesse contexto, não há espaço para considerar viragem jurisprudencial retroativa como método de exegese válido para afetar positivamente registro de determinado candidato.

### **3. UMA ANÁLISE (EM ABSTRATO E EM CONCRETO) DA DETRAÇÃO DA INELEGIBILIDADE**

De plano, é relevante repisar a razoabilidade da tese da detração da inelegibilidade, como, aliás, já consignado expressamente alhures (2020, p. 278). Na sequência, convém delinear conceitualmente o que configura a detração da inelegibilidade. Nesse sentido, detração da inelegibilidade consiste no desconto, do prazo de oito anos de inelegibilidade após o cumprimento da pena, do lapso temporal transcorrido entre a condenação colegiada e o trânsito em julgado.

Deve-se esclarecer, de início, a forma como é contada o prazo de inelegibilidade no caso de condenação criminal (art. 1º, I, *e*, da LC nº 64/1990). Nesse toar, como bem anota José Jairo Gomes (2017, p. 240), nas hipóteses em que a condenação decorrer do julgamento proferido por órgão colegiado

- (i) ficará o réu inelegível no intervalo situado entre (A) a publicação da decisão condenatória até (B) o seu trânsito em julgado; (ii) a partir deste evento (trânsito em julgado), seus direitos políticos estarão suspensos até (C) o cumprimento ou a extinção da pena, (iii)

finalmente, ficará inelegível por oito anos após o cumprimento ou a extinção da pena.

Do exposto, é perceptível que, atualmente (abstráida a monocrática em análise), a contagem do prazo de inelegibilidade ocorre (na integralidade do período de oito anos) em dois marcos temporais autônomos, a saber: i) da condenação<sup>37</sup> colegiada; ii) do cumprimento ou extinção da pena. É dizer, cada marco temporal tem o efeito de interrupção do prazo de inelegibilidade eventualmente já transcorrido. Em consequência, é possível concluir, como já anotado, que “*a partir do início do cumprimento da pena ocorre a interrupção — e não a mera suspensão — do prazo da inelegibilidade que nasceu com a prolação da decisão colegiada*” (2020, p. 278).

Assim - considerando que a detração significa a dedução, do prazo final de oito anos que corre após o cumprimento ou extinção da pena, do lapso decorrido entre a decisão colegiada e o respectivo trânsito em julgado -, pode-se afirmar que o acolhimento da tese da detração significa admitir que durante o prazo de cumprimento da pena (na qual os direitos políticos se encontram suspensos, por força do art. 15, III, da CRFB) há uma suspensão da contagem do prazo de inelegibilidade que, então, retoma seu curso após o cumprimento ou extinção da pena. Ou seja, a detração da inelegibilidade indica que o prazo de inelegibilidade não corre durante o período de suspensão dos direitos políticos e retoma o seu curso, limitado ao prazo máximo de oito anos, após o cumprimento ou extinção da pena. Dito de outro modo, a detração afasta a existência de dois marcos temporais autônomos de inelegibilidade, sinalizando que, em regra<sup>38</sup>, essa restrição inicia com a decisão colegiada, cessa durante o período de suspensão dos direitos políticos e, após, retoma o seu curso natural (descontado o período decorrido entre a condenação colegiada e o trânsito em julgado).

Estabelecidas essas premissas, rememora-se que o recorrente pretende excluir interpretação que permita que a inelegibilidade prevista na alínea *e* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 ultrapasse o prazo de oito anos, determinando-se o desconto: a) do período de inelegibilidade cumprido entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado; b) do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos.

---

<sup>37</sup> Não há espaço, aqui, para abrir discussão sobre se a contagem desse prazo ocorre a partir da data da decisão colegiada (sessão de julgamento) ou da data da publicação dessa decisão.

<sup>38</sup> Diz-se, em regra, porque, na atual conformação, a inelegibilidade também é constituída a partir da definitividade do julgado e, após o cumprimento da pena, teria o seu curso de 08 anos.

Em verdade, consoante referido, tecnicamente a detração da inelegibilidade somente pode ocorrer no desconto do período cumprido entre o julgamento colegiado e o trânsito em julgado. Jamais pode ser admitido qualquer tipo de dedução de período de inelegibilidade cumprida em conjunto com a suspensão dos direitos políticos, fundamentalmente porque inelegibilidade e suspensão dos direitos políticos são regimes de restrição ao *ius honorum* que não se confundem. Em forçado resumo, a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade são formas de direitos políticos negativos que guardam distinção pelas fontes de criação, pelas hipóteses de incidência e pela eficácia da produção de efeitos. A diferenciação dessas formas de direitos políticos negativos é corrente na doutrina.

Em resumo, as causas de inelegibilidade e de suspensão dos direitos políticos podem ser diferenciadas: i) pelas fontes; ii) pelas hipóteses de incidência; iii) pela eficácia. Assim, a previsão normativa das causas de perda e suspensão dos direitos políticos encontra fundamento na Constituição, ou seja, não existe espaço legislativo para a criação de hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos além daqueles já estabelecidos pela Constituição da República<sup>39</sup> (art. 15 CFRB). De outro lado, as causas de inelegibilidade podem ser validamente criadas tanto pela Constituição da República como, em igual medida, por lei complementar (art. 14, §9º, CFRB). De acordo com o previsto no art. 15, III, da Constituição da República toda e qualquer condenação definitiva por infração penal (crime ou contravenção), seja dolosa ou culposa e não importando o *quantum* abstrato da cominação, é causa de suspensão dos direitos políticos enquanto durarem os efeitos da condenação. Outrossim, somente geram o efeito da inelegibilidade decorrente de decisão criminal quando houver condenação pelos crimes elencados na alínea e, ressalvando-se que não ocorre a inelegibilidade nos casos de condenação em crime de menor potencial ofensivo, culposo e de ação penal privada (art. 1º, §4º, LC nº 64/1990). Por fim, a suspensão dos direitos políticos nasce apenas com a definitividade da condenação, ou seja, exige o escoamento de todos os prazos recursais cabíveis, ao passo que a inelegibilidade, conforme a nova redação dada pela LC nº 135/2010, é originada a partir da decisão proferida por órgão judicial colegiado ou do trânsito em julgado.

Nesse contexto, não há como conferir viabilidade para a tese de considera plausível que o período de inelegibilidade seja computado durante o período em que vigora a suspensão dos direitos políticos. É que toda a estrutura da lei das inelegibilidades sempre se pautou em

---

<sup>39</sup> Justamente por isso é que normas infraconstitucionais que tratam da matéria devem passar por um critério de compatibilidade constitucional (v.g., art. 6º, I, e art. 8º, I, do Decreto-Lei nº 201/1967).

admitir esse prazo de limitação ao direito de elegibilidade após o cumprimento da pena, justamente porque reconhece que, nesse período, os direitos políticos ativos e passivos estão suspensos por força de outra causa de restrição. Assim já era previsto na redação originária no art. 1º, I, *e*, da LC nº 64/1990, que nunca teve sua constitucionalidade sequer questionada no STF. Como visto, ainda, nem sempre há uma necessária coincidência entre as hipóteses fáticas de suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade. Por isso que o período de inelegibilidade jamais será cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos. Nesse sentido, aliás, o próprio STF já reconheceu, em controle concentrado, a distinção entre essas duas espécies de direitos políticos negativos e, decidiu que “*não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão dos direitos políticos*” (item 11 da ementa da ADC nº 29/DF).

Por fim, cabe uma análise (mesmo breve) sobre a extensão do teor da decisão monocrática, cujo teor foi deferir o pedido de suspensão da expressão “*após o cumprimento da pena*”. Considerado o teor da decisão prolatada, a redação da alínea *e* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 passa considerar inelegível “*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 [...]*”.

Em uma rápida leitura, verifica-se que o prazo de inelegibilidade, em tese, ficaria limitado a oito anos, seja a partir da decisão proferida por órgão colegiado, seja a partir do trânsito em julgado (na remota hipótese deste ocorrer sem um recurso à instância superior). Contudo, nesta última hipótese (trânsito em julgado antes de uma decisão colegiada<sup>40</sup>), em verdade, haverá – a partir da definitividade do *decisum* – a suspensão dos direitos políticos, e não propriamente inelegibilidade. Nesta linha, poderia-se redarguir que, no caso de condenação definitiva sem uma prévia decisão colegiada, a inelegibilidade seria constituída quando o prazo de cumprimento da pena (leia-se, final da suspensão dos direitos políticos) fosse inferior a oito anos, na medida em que o texto normativo ainda prevê que essa causa de restrição se estende “*até o transcurso do prazo de 8 anos*”. Essa argumentação, porém, não encontra aparente fundamento porque a decisão monocrática em pauta excluiu a possibilidade de a inelegibilidade persistir “*após o cumprimento da pena*”. Desse modo, numa primeira análise, é possível concluir que a decisão monocrática proferida na ADI nº 6.630/DF fulminou com a possibilidade de pessoas condenadas com trânsito em julgado, por decisão proferida por juiz singular, serem consideradas inelegíveis, porque: i) o elemento constitutivo da

<sup>40</sup> Decisão judicial colegiada, aqui, abarca também o Conselho de Sentença do Tribunal do Júri, conforme o TSE. Neste sentido, v.g.: RO nº 263449 - SÃO PAULO – SP - Acórdão de 11/11/2014 – Rel. Min. João Otávio De Noronha – Rel. designado Min. Maria Thereza de Assis Moura – PSESS.



inelegibilidade passou a ser apenas a decisão colegiada; ii) a partir do trânsito em julgado e respectivo cumprimento da pena, ocorre a suspensão dos direitos políticos – e não a inelegibilidade; iii) houve a exclusão da expressão “*após o cumprimento da pena*”.

Prosseguindo no exame, constata-se que a decisão monocrática referida, em suma, adota um único termo inicial para a inelegibilidade (decisão judicial colegiada) e não admite interrupções em seu prazo. Assim, se entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado decorrer o prazo de oito anos, a pessoa restabelece o seu direito de elegibilidade (mas terá seus direitos políticos suspensos quando a condenação for definitiva); se entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado não transcorrer o prazo de oito anos, a inelegibilidade terá tempo de vigência inferior a oito anos porquanto a partir da definitividade da condenação criminal o instituto aplicável é a suspensão dos direitos políticos. Logo, para além de fixada a decisão colegiada condenatória como único prazo inicial, a monocrática compreende que a inelegibilidade flui seu prazo de modo ininterrupto, o que significa que ela é absorvida pela suspensão dos direitos políticos. Em desfecho, pois, além de vedar efeitos de inelegibilidade para condenações definitivas proferidas por juiz singular, a decisão passa a admitir que condenações colegiadas gerem inelegibilidade em prazos sensivelmente inferiores ao mínimo de oito anos, que é a diretriz fixada pela LC nº 135/2010.

#### 4. CONCLUSÃO

A eleição, conforme Jorge Miranda (2018, p. 11) é um fenômeno jurídico marcado pelos sujeitos que nela intervém (cidadãos no exercício dos direitos fundamentais) e pelo seu objeto (que é a representação política). Logo, é um processo de seleção que exige a demarcação de regras e o compromisso de todos os atores com a observância dessas diretrizes. Nessa linha, consigna-se que o próprio Supremo Tribunal Federal tem afiançado a noção de que o processo eleitoral<sup>41</sup> supõe uma “*integral submissão a uma disciplina jurídica*”, isto é, trata-se de competição de caráter institucionalizado, pluralista e democrático que tenciona selecionar os representantes políticos de acordo com a livre autodeterminação do eleitorado. Para cumprir esse escopo constitucional, é exigido que o sistema de justiça tenha

---

<sup>41</sup> [...] *O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. [...]* (ADI nº 3.345/DF – Tribunal Pleno - Relator Min. Celso de Mello - Julgamento: 25/08/2005 - Publicação: 20/08/2010)

uma postura de neutralidade na condução das regras do jogo e confira especial atenção na preservação da igualdade e isonomia da competição – o que pressupõe zelo à proteção da segurança jurídica e inibição de causas que perturbem o regular andamento da competição. Calha rememorar, com Luís Roberto Barroso (2013, p. 238), que o papel de um tribunal constitucional é, além proteger e promover direitos fundamentais, resguardar as regras do jogo democrático.

É bastante consistente a ideia de que a detração da inelegibilidade é uma forma de modular o excesso legislativo na criação das causas de restrição ao direito de candidatura. Contudo, o reconhecimento da tese dessa hipótese específica de detração não é livre das amarras estabelecidas no Estado Democrático de Direito. É dizer, para além da chancela firmada em 2012 pelo c. STF nas já referidas ações de controle concentrado, a interpretação retroativa de norma extensiva de direitos políticos pautada em virada de jurisprudência, quando em curso o processo eleitoral, não apresenta viabilidade jurídica - seja porque afeta a métrica da igualdade de chances entre os candidatos, seja porque devem ser preservadas a proteção da confiança das regras do jogo eleitoral e a própria integridade do sistema de justiça.

Rememora-se, aqui, a premissa de que a democracia confirma a igual consideração e respeito da comunidade como um todo tem para cada um de seus membros. *“Quando se atribui a qualquer cidadão um impacto eleitoral menor que o dos outros”*, pondera Dworkin (2018, p. 597-598), *“essa diferença é sinal de que ele tem uma posição política inferior, a menos que ela possa ser justificada de modo a negar essa interpretação”*. Portanto, reconhece o jusfilósofo americano que *“alguns arranjos eleitorais que acarretam desigualdade de impacto político não dão, de modo algum, sinais de desrespeito nem de negação da dignidade”*. Entretanto, ainda que se admita que o tratamento desigual é justificado quando se defende um relevante valor, como propõe Dworkin, constata-se que essa causa justificadora não se faz presente na hipótese em apreço, pois, embora a jusfundamentalidade dos direitos políticos de cada um dos candidatos, a competição eleitoral tem como núcleo essencial o respeito das regras do jogo. Como bem esclarece Orozco Henríquez (2006, p. 316), uma característica fundamental de um regime democrático é justamente *“la existencia de reglas claras y que los actos de las autoridades y de los protagonistas electorales sean previsibles, en la medida que respeten y se ajusten a aquéllas”*.

Em arremate, pois: o respeito às regras do jogo (diria também o porco-espinho) é um grande valor. Regras do jogo, aqui, tem a percepção englobante de conferir a todos os atores do processo eleitoral e aos eleitores, a um só tempo, a ideia de que a competição eleitoral deve zelar pela estabilidade, previsibilidade, segurança jurídica e proteção da confiança, ou seja, pela observância do devido processo legal eleitoral substancial. Conquanto, em tese, reconheça-se na dedução do prazo de inelegibilidade um modulador adequado do excesso legislativo, mas sobretudo tendo em vista a conjuntura de interpretação dos tribunais superiores concretizada no plano do atual arranjo normativo, pode-se concluir que o reconhecimento da detração da inelegibilidade, nos termos propostos pela decisão monocrática proferida na ADI nº 6.630/DF, equivale, no máximo, à vitória da raposa. Daí, volta-se à Dworkin (2018, p. 10) e ao início deste articulado: “*Quem ganha fácil demais é a raposa: é a sua vitória aparente, hoje tão celebrada, que é oca*”. Vale dizer, na atual quadra da nossa democracia contemporânea e tendo em vista o papel atribuído às Cortes Superiores, pode-se indagar se a prevalência dessa decisão singular, nos termos propostos, é um ponto de avanço ou retrocesso na definição das contendas eleitorais. Ou, por outras palavras, se a “*vitória*” vale qualquer sacrifício (inclusive o dos vetores mais sensíveis que densificam o nosso sistema de justiça eleitoral). Com a palavra, enfim, o Supremo Tribunal Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Elegibilidade e Inelegibilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 35-88, Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.
- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Livraria Almedina, 2ª edição, 1998; 7ª edição, 2003.
- DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

- FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos Paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª edição, São Paulo: Atlas, 2017.
- GRESTA, Roberta Maia. **Jurisprudência uniforme, estável, íntegra e coerente? Desafios à aplicação de precedentes na Justiça Eleitoral** (artigo no prelo), 2021.
- GUEDES, Néviton. Comentários aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, GILMAR F.; SARLET, INGO W.; STRECK, LENIO L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Comentários ao artigo 93. In: CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, GILMAR F.; SARLET, INGO W.; STRECK, LENIO L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o Direito a sério: uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial**. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Ronald Dworkin e a decisão jurídica**. Salvador: Juspodivm, 2017.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidade nas competições eleitorais**. Tese de doutorado. Universidade de Fortaleza, Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ. J. Jesús. **Justicia Electoral y Garantismo Jurídico**. México: Editorial Porrúa. 2006.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7ª edição, Salvador: Editora Juspodivm. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática)**. Salvador: Editora Juspodivm. 2020a.

## **ELEIÇÃO SUPLEMENTAR: EM BUSCA DO ELO PERDIDO**

### ***SUPPLEMENTARY ELECTION: LOOKING FOR THE MISSING LINK***

Alvaro Augusto de Borba Barreto

Bruno Souza Garcia

**RESUMO:** O artigo tem como objetivo principal identificar o conceito de “eleição suplementar” e procura contemplá-lo por meio do estudo da legislação – notadamente o Código Eleitoral de 1965 –, das decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos comentários de especialistas em Direito Eleitoral. O resultado aponta para uma transformação recente no modo como a denominação tem sido significada pela Justiça Eleitoral, o que indica existir uma distinção entre a forma como ela está definida no texto legal e aquela como vem sendo aplicada contemporaneamente. A apreciação das situações fáticas que produzem a convocação da eleição suplementar revela outra peculiaridade do conceito: decisões do Supremo Tribunal Federal e do TSE indicam que as suas causas geradoras extrapolam as previsões do Direito Eleitoral e suas respectivas normas legais, pois encontram fonte no Direito Constitucional, na autonomia para organização administrativa dos entes federativos (estados e municípios) para suprir dupla vacância no executivo e, por isso, não exigem e tampouco estão relacionadas à invalidade do processo eleitoral original. Consequentemente, eleição suplementar é provocada por anulação do pleito original, mas também por situações específicas de dupla vacância do mandato.

**Palavras-chave:** Eleição suplementar; Código Eleitoral; Direito Eleitoral; Direito Constitucional

**ABSTRACT:** *The article's main objective is to identify the concept of “supplementary election” and seeks to contemplate it through the study of legislation - notably the Electoral Code of 1965 -, the decisions of the Superior Electoral Court and the comments of experts in Electoral Law. The result points to a recent transformation in the way the name has been signified by the Electoral Justice, which indicates that there is a distinction between the way it is defined in the legal text and that as it has been applied at the same time. The appreciation of the factual situations that produce the call for the supplementary election reveals another peculiarity of the concept: decisions of the Supreme Federal Court and the Superior Electoral Court indicate that their generating causes go beyond the predictions of the Electoral Law and their respective legal norms, as they are found in the Constitutional Law, in the autonomy for administrative organization of the federal entities (states and municipalities) to supply double vacancy in the executive and, therefore, they do not demand nor are they related to the invalidity of the original electoral process. Consequently, a supplementary election is caused by the cancellation of the original election, but also by specific situations of double vacancy in the mandate.*

**Key-words:** *Supplementary election; Electoral Code; Electoral Law; Constitutional Law*

## **INTRODUÇÃO**

A pesquisa ao site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) traz informações sobre um fenômeno em expansão no país: a eleição suplementar. Ao pleito municipal de 2008, houve 149 novas eleições destinadas a definir o prefeito. Ao de 2012, 113 e ao de 2016, 168. Além disso, em 2017 e 2018 ocorreram eleições suplementares para governador em Amazonas e no Tocantins. E, em 2020, para uma vaga de senador do estado de Mato Grosso. Porém, o que é eleição suplementar? Quais desenho institucional e previsão jurídica a configuram? Quais causas fazem que ela seja convocada e promovida?

Este artigo tem como objetivo principal identificar o conceito de eleição suplementar, o que exige, ainda, analisar as razões que a motivam. Para isso, observa a legislação que trata do tema, tomando como ponto de partida o Código Eleitoral (CE), promulgado em 1965, assim como as decisões da Justiça Eleitoral e as interpretações de eleitoralistas. Em conjunto, elas constroem o cenário para compreender como essa instituição é disciplinada.

Como o artigo pretende demonstrar, o resultado dessa apreciação aponta para uma antinomia: não é possível compreender o modo como a eleição suplementar tem sido promovida pela Justiça Eleitoral a partir da forma como está disciplinada no ordenamento jurídico. De um lado, porque ao longo do tempo ocorreu uma mudança no modo como ela tem sido definida, houve a ressignificação dessa denominação, mas sem alteração no texto da lei, fenômeno que tem sido identificado como mutação legal. De outro, porque a realização das eleições suplementares tem extrapolado as previsões contidas no âmbito do Direito Eleitoral – e conseqüentemente causas eminentemente eleitorais – e vem sendo utilizada para suprir a ausência de titulares do mandato, a chamada dupla vacância, a partir de princípios constitucionais, mas sem relação efetiva com invalidades do processo eleitoral original.

O texto se organiza em três seções. A primeira traz a aproximação inicial ao objeto por meio do inventário do modo como ela é denominada e definida no CE 1965. A segunda aborda as causas ou as origens da eleição suplementar, subdividindo-se naquelas decorrentes de dupla vacância e de anulação da eleição ordinária, bem como em suas respectivas especificidades, como a questão do tempo do mandato em que se verifica, das invalidades eleitorais e das mudanças que o instituto mereceu a partir de 2015, com a introdução de dois novos parágrafos ao artigo que a regulamenta no CE 1965. A terceira se serve dos resultados apontados pela anterior para definir a expressão “eleição suplementar” – ou, ao menos, o modo como a Justiça Eleitoral a utiliza contemporaneamente.

## **1 DENOMINAÇÕES E SIGNIFICADOS DA ELEIÇÃO SUPLEMENTAR**

Uma primeira opção para compreender a eleição suplementar é realizar um inventário do modo como figura no CE 1965 e das denominações que a ela estão associadas. E, em seguida, verificar quais definições ou ações correspondem a cada uma dessas nomenclaturas.

Esse caminho é escolhido porque, como será demonstrado, há uma grande confusão nessa seara, a qual não se restringe ao texto legal, e sim encontra respaldo tanto em uma legislação confusa e de má técnica de redação quanto na diversidade de interpretações (e nas guinadas no entendimento) do TSE e/ou do Supremo Tribunal Federal (STF).

A expressão “eleição suplementar” aparece no CE 1965 em oito oportunidades: (1) art. 60; (2) art. 187, § 1º; (3) art. 187, § 3º; (4) art. 187, § 4º; (5) art. 202, § 3º; (6) art. 212, § 2º; (7) art. 217, caput; (8) art. 276, § 2º. Porém, em sete dessas passagens, ela é simplesmente citada, sem que seja possível identificar o que a define.

O art. 60 informa que os eleitores que transferiram o seu título para outro distrito eleitoral não poderão votar na eleição suplementar ao pleito que tiver sido realizado antes da transferência<sup>42</sup>. A intenção é evitar o ingresso de eleitores previamente comprometidos com algum candidato e que, por meio dessa estratégia, podem pender o resultado em benefício desse competidor.

Outras três passagens (arts. 187, § 3º; 202, § 3º; 212, § 2º) indicam que os vencedores só serão diplomados depois de apuradas as eleições suplementares, cada uma relativa ao respectivo nível da federação: prefeito e vice, governador e vice e, por fim, Presidente da República e vice<sup>43</sup>.

A quinta referência está no art. 217, caput, relativa ao procedimento para confirmar ou invalidar os diplomas já expedidos, conforme o resultado da apuração<sup>44</sup>. O mesmo se verifica no art. 187, § 4º, que determina como deve ser realizada a votação e a apuração dessas eleições para cargo definido por fórmula proporcional<sup>45</sup>. A informação nova é indicar que essa eleição também pode ser realizada para cargos eleitos por tal sistema.

---

<sup>42</sup> “Art. 60. O eleitor transferido não poderá votar no novo domicílio eleitoral em **eleição suplementar** à que tiver sido realizada antes de sua transferência” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>43</sup> Há pequenas variações. Art. 187, § 3º diz: “havendo renovação de eleições para os cargos de prefeito e vice-prefeito, os diplomas somente serão expedidos depois de apuradas as **eleições suplementares**”. Já os arts. 202, § 3º e 212, § 2º são idênticos, mudam apenas os cargos a que se referem: “os candidatos a [...] somente serão diplomados depois de realizadas as **eleições suplementares** referentes a esses cargos” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>44</sup> “Art. 217. Apuradas as **eleições suplementares**, o juiz ou o Tribunal reverá a apuração anterior, confirmando ou invalidando os diplomas que houver expedido” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>45</sup> “Art. 187 [...] § 4º Nas **eleições suplementares**, quando ser referirem a mandatos de representação proporcional, a votação e a apuração far-se-ão exclusivamente para as legendas registradas” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

A sétima e última referência de caráter procedimental está no art. 276, § 2º. Ela indica prazos para interposição de recursos, caso a eleição suplementar seja realizada<sup>46</sup>.

Elementos que permitam definir o que seja “eleição suplementar” figuram tão somente no art. 187, § 1º. E, mesmo assim, de forma indireta, pois ele afirma que nas eleições municipais será observado, no que couber, o que dispõe o art. 201<sup>47</sup>. O caput do art. 187 determina:

Art. 187. Verificando a Junta Apuradora que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, nas eleições municipais, fará imediata comunicação do fato ao Tribunal Regional, que marcará, se for o caso, dia para a **renovação da votação** naquelas seções (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Dois elementos chamam a atenção. A expressão “eleição suplementar” não figura, mas surge outra a ela relacionada, que é “renovação da votação”. Os atores envolvidos e a causalidade estabelecida são claramente fixados: cabe à Junta Apuradora comunicar ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que decidirá pela renovação da votação, caso seja observado que o contingente anulado pode alterar o resultado da eleição municipal. A leitura em conjunto do artigo permite identificar que, ao menos nessa passagem, “eleição suplementar” e “renovação de votação” são expressões sinônimas e significam a realização de nova votação em algumas seções que foram anuladas.

A interpretação do caput do art. 187 é reforçada pela leitura do caput do art. 201<sup>48</sup>. Ele disciplina como deve proceder o TRE após receber o relatório da Junta Apuradoras e/ou as reclamações dos partidos sobre seções anuladas e/ou aquelas em que eleitores foram impedidos de votar. Determina que, se o Tribunal verificar que esse contingente de votos tem condições de alterar os eleitos para cargo majoritário ou a representação dos partidos para cargo proporcional, deve ordenar a realização de “novas eleições”.

Há dois destaques a fazer. Um é que o texto não se refere especificamente às eleições municipais, de onde se conclui que a possibilidade abrange qualquer nível da federação. O outro é o aparecimento de expressão até então desconhecida – “nova eleição” –, cujo

---

<sup>46</sup> “Art. 276 [...] § 2º Sempre que o Tribunal Regional determinar a realização de novas eleições, o prazo para a interposição dos recursos, no caso do nº II, *a*, contar-se-á da sessão em que, feita a apuração das *sessões* renovadas, for proclamado o resultado das **eleições suplementares**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>47</sup> “Art. 187 [...] § 1º Nas **eleições suplementares** municipais observar-se-á, no que couber, o disposto no art. 201” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>48</sup> “Art. 201. De posse do relatório referido no artigo anterior, reunir-se-á o Tribunal, no dia seguinte, para o conhecimento do total dos votos apurados, e, em seguida, se verificar que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, ordenará a realização de **novas eleições**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).



significado e procedimentos pode ser encontrado no parágrafo único desse mesmo artigo<sup>49</sup>. Ela se refere à realização de nova votação em seções anuladas, sendo, portanto, sinônima de “eleição suplementar” e de “renovação de votação”, observadas anteriormente.

Ressalva-se que ela aparece, também, no já citado art. 276, § 2º<sup>50</sup> e no art. 212, caput, que abrange especificamente a eleição para Presidente e vice<sup>51</sup>. O caput desse artigo, apesar de utilizar denominações diferentes, traz a mesma determinação do art. 187, caput, que era de abrangência municipal.

Ainda há registro de outra expressão, derivada da anterior, que é “renovação de eleição” (ou “renovar a eleição”). Ela pode ser encontrada no já citado art. 187, § 3º<sup>52</sup> e no art. 202, V<sup>53</sup>. Em ambos, tem o mesmo significado.

No entanto, a denominação “nova eleição” figura em outras passagens, com significado diferente do que foi identificado até aqui. É o que se observa no art. 224, caput e § 1º:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para **nova eleição** dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

§ 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência, deixar de cumprir o disposto neste artigo, o procurador regional levará o fato ao conhecimento do procurador-geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente **nova eleição** (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

---

<sup>49</sup> Art. 201. [...] Parágrafo único. As **novas eleições** obedecerão às seguintes normas:

I - o presidente do Tribunal fixará, imediatamente, a data, para que se realizem dentro de 15 (quinze) dias, no mínimo, e de 30 (trinta) dias, no máximo, a contar do despacho que a fixar, desde que não tenha havido recurso contra a anulação das seções;

II - somente serão admitidos a votar os eleitores da seção, que hajam comparecido à eleição anulada, e os de outras seções que ali houverem votado;

III - nos casos de coação que haja impedido o comparecimento dos eleitores às urnas, no de encerramento da votação antes da hora legal, e quando a votação tiver sido realizada em dia, hora e lugar diferentes dos designados, poderão votar todos os eleitores da seção e somente estes;

IV - nas zonas onde apenas uma seção for anulada, o juiz eleitoral respectivo presidirá a mesa receptora; se houver mais de uma seção anulada, o presidente do Tribunal Regional designará os juizes presidentes das respectivas mesas receptoras;

V - as eleições realizar-se-ão nos mesmos locais anteriormente designados, servindo os mesários e secretários que pelo juiz forem nomeados, com a antecedência de, pelo menos, 5 (cinco) dias, salvo se a anulação for decretada por infração dos §§ 4º e 5º do art. 135;

VI - as eleições assim realizadas serão apuradas pelo Tribunal Regional (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>50</sup> “Art. 276 [...] § 2º Sempre que o Tribunal Regional determinar a realização de **novas eleições**, o prazo para a interposição dos recursos, no caso do nº II, *a*, contar-se-á da sessão em que, feita a apuração das seções renovadas, for proclamado o resultado das eleições suplementares” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>51</sup> “Art. 212. Verificando que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, em todo o país, poderão alterar a classificação de candidato, ordenará o Tribunal Superior a realização de **novas eleições**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>52</sup> “Art. 187 [...] § 3º Havendo **renovação de eleições** para os cargos de prefeito e vice-prefeito, os diplomas somente serão expedidos depois de apuradas as eleições suplementares” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

<sup>53</sup> “Art. 202. Da reunião do Tribunal Regional será lavrada ata geral, assinada pelos seus membros e da qual constarão: [...]”

V - as seções em que se vai realizar ou **renovar a eleição**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Como se percebe, “nova eleição” não é a reedição da votação em seções que foram anuladas cujos votos podem alterar os eleitos. Ela é a realização de nova eleição propriamente dita, com o chamamento de todos os eleitores aptos, já que foi anulado o pleito ordinário, regulamentar ou original<sup>54</sup>.

Como bem observou Kuntz (2011, p. 75), esta é a única passagem do CE 1965 que trata da questão e ela não avança para além de determinar a realização da nova eleição e de fixar um prazo para que isso aconteça (20 a 40 dias após a anulação).

Com o mesmo sentido das duas referências acima, tal expressão também figura no § 3º desse mesmo artigo, que foi acrescido pela Lei 13.165/2015:

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta a realização de **novas eleições**, independentemente do número de votos anulados (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Pode ser encontrado um terceiro significado de “nova eleição” ou “renovação de eleição”. Ele corresponde à convocação do conjunto de eleitores (e não somente de uma parte) para escolherem entre os dois candidatos mais votados da etapa anterior. Ele aparece no já revogado art. 213, § 1º: “se não ocorrer a maioria absoluta referida no caput deste artigo, **renovar-se-á**, até 30 (trinta) dias depois, **a eleição** em todo país, à qual concorrerão os dois candidatos mais votados, cujos registros estarão automaticamente revalidados” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Um instituto semelhante e vigente está previsto na CF 1988, cujo art. 77, § 3º, afirma: “se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á **nova eleição** em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos” (BRASIL. CF 1988, grifou-se).

Ao se referir ao procedimento acima, talvez a denominação mais precisa e tecnicamente recomendada fosse “nova votação” “segunda votação [na mesma eleição]”, “2º turno de votação” ou simplesmente “2º turno”, que é a mais utilizada e reconhecida –

---

<sup>54</sup> São aquelas que visam a definir os titulares dos mandatos subsequentes aos que estão a terminar, sendo realizadas a cada quatro anos, conforme parâmetros temporais fixados pela CF 1988, por normas infraconstitucionais (especialmente CE 1965 e Lei 9.504/97) e pelo calendário estabelecido pelo TSE à luz dessas determinações.

inclusive pela própria CF 1988<sup>55</sup> –, e não a opção escolhida (“nova eleição”) ou mesmo “renovar-se-á [...] a eleição”, utilizada pelo CE 1965.

A reforçar essa interpretação, o que se convencionou chamar de 1º turno é identificado como “primeira votação” pelo próprio parágrafo citado da CF 1988. Afinal, como propõe Zilio (2006, p. 31-32), “o segundo turno, em verdade, é uma segunda votação, em uma mesma eleição. Segundo turno não é eleição complementar, porque o primeiro turno restou incensurável e íntegro”.

Há manifestação da Justiça Eleitoral sobre as dúvidas que essas expressões homônimas suscitam, como o acórdão 25.127, de 17 de maio de 2005, redigido pelo Ministro Humberto Gomes de Barros:

a ‘nova eleição’ a que se refere o art. 224 do Código Eleitoral não se confunde com aquela de que tratará o art. 77, § 3º, da Constituição Federal. Esta última tem caráter complementar, envolvendo candidatos registrados para o escrutínio do primeiro turno. Já a ‘nova eleição’ prevista no art. 224 do CE nada tem de complementar (até porque foi declarada nula a eleição que a antecedeu) (BRASIL. TSE, 2007, p. 182-183).

O quadro a seguir sistematiza o inventário realizado até aqui.

**Quadro 1** – Inventário de denominações relacionadas à eleição suplementar constantes no CE 1965

Denominação	Referência	Significado
Eleição suplementar	art. 60 art. 187, § 1º art. 187, § 3º art. 187, § 4º art. 202, § 3º art. 212, § 2º art. 217, caput art. 276, § 2º	Nova votação nas seções anuladas
Renovação da votação	art. 187, caput	
Nova eleição	art. 201 art. 201, parágrafo único art. 212, caput art. 276, § 2º	
Nova eleição	art. 224, caput art. 224, § 1º art. 224, § 3º	Novo processo eleitoral

<sup>55</sup> O parágrafo que se segue ao anteriormente citado indica que “se, antes de realizado o **segundo turno**, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação” (BRASIL. CF 1988, art. 77, § 4º). De igual forma, no art. 28, em redação da EC 16/1997, é determinado que a eleição de governador “realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em **segundo turno**, se houver [...]” (BRASIL. CF 1988, art. 28, grifou-se).

Renovação de eleição	art. 187, § 3º art. 202, V	
Renovação da eleição	art. 213, § 1º	2º turno da eleição

Fonte: Brasil. CE 1965

Para resumir o Quadro 1, pode-se dizer que, ressalvadas utilizações pouco precisas das denominações, em que uma é tomada pela outra, reflexo da má técnica que o legislador demonstra em várias passagens da legislação eleitoral e é anotada pelos eleitoralistas (GOMES, 2009; REIS, 2016; ANDRADE NETO, 2017; FRAZÃO, 2018), há três institutos ou situações distintas disciplinadas pelo CE 1965:

(a) eleição suplementar (também chamada de “renovação da votação” e “nova eleição”), que é a reedição da votação em algumas seções anuladas;

(b) nova eleição (cujo sinônimo é “renovação da eleição”), que é a repetição da eleição como um todo;

(c) 2º turno em uma mesma eleição, cuja denominação utilizada é “renovação da eleição”.

Este terceiro instituto abrange outro aspecto do processo eleitoral e não será abordado para além dos comentários já realizados.

A “eleição suplementar” abrange uma situação parcial: uma ou algumas seções foram anuladas e como os votos que elas contêm ou poderiam conter têm potencial para alterar os eleitos, a Justiça Eleitoral pode autorizar nova votação tão somente nessa ou nessas seções<sup>56</sup>. Como se trata de chamamento dos eleitores de mesas receptoras anuladas, não há ingresso de novos possíveis votantes e muito menos de novos competidores. Como enfatiza Braga (2009), “não há a deflagração de um novo processo eleitoral, [...] visto que se trata de mero suplemento dos votos que faltam para completar a votação numa determinada circunscrição eleitoral”.

Sendo este o sentido do termo, a denominação mais precisa seria “renovação da votação” – a qual é utilizada no CE 1965 em apenas uma oportunidade – ou, talvez, “votação suplementar”, e não “eleição suplementar”. Isso porque se trata do chamamento dos eleitores para que votem novamente, mantidos todos os demais elementos do processo eleitoral. Ainda assim resta imprecisão, tendo em vista que não se trata da convocação de todos os eleitores e a repetição da votação como um todo, mas só de uma parte. Mais do que tudo, é a renovação parcial da votação.

<sup>56</sup> Há decisões diferentes sobre quais eleitores podem votar, tendo em vista a motivação para a anulação, como observa o art. 201, II-III do CE 1965: todos os inscritos, se tiver ocorrido impedimento ao voto; apenas os que compareceram à votação original, se for o caso de anulação.

Por sua vez, a “nova eleição” (ou “renovação da eleição”, como o faz o CE 1965) se refere ao todo: a eleição é repetida em sua integralidade. Em relação aos eleitores, isso implica a inclusão de todos aqueles que se inscreveram na circunscrição eleitoral em questão, no novo prazo fixado pela Justiça Eleitoral, seja pelo 1º alistamento, seja por transferência de domicílio eleitoral. Da mesma forma, a exclusão dos que transferiram o domicílio eleitoral, faleceram ou perderam os direitos políticos. Há, portanto, uma modificação no conjunto de eleitores aptos entre o pleito anulado e o novo.

Já de parte dos competidores, está contemplado o ingresso de novos, sejam eles candidatos, sejam partidos<sup>57</sup>. Ainda que eventualmente se repitam aqueles que participaram da eleição ordinária, é preciso reafirmar essa condição, pois novas convenções devem ser realizadas, assim como são estabelecidos novos prazos para inscrição de candidatos na Justiça Eleitoral e todos os demais associados à questão.

Também é possível encontrar a expressão “nova eleição” como sinônimo de “eleição suplementar”, tendo essa o significado indicado anteriormente. Ele não é o mais recomendável, se se deseja distinguir tais denominações.

Ressalva-se que a distinção apresentada acima como conclusão parcial dessa investigação não tem nada de inovadora. Ela é identificada, reconhecida e sustentada por muitos pesquisadores da área, dentre os quais Zilio (2006) e Reis (2016). Igualmente, compunha a jurisprudência do TSE, como indica o acórdão 19.420, de 5 de junho de 2001, redigido pelo ministro Sálvio Figueiredo: “em se tratando de nova eleição, regida pelo art. 224 do Código Eleitoral, que não se identifica com eleição suplementar, reabre-se o processo eleitoral em toda a sua plenitude” (BRASIL. TSE, 2007, p. 39). Manifestação do Ministro Costa Porto, no Acórdão 15.055, de 22 de maio de 1997, segue o mesmo sentido e é ainda mais completa:

Não se pode confundir a nova eleição, de que cuida o art. 224, CE, com a mera renovação de votação de seções anuladas, objeto do art. 187: neste é manifesto, o quadro de candidatos há de manter-se inalterado; não, assim, porém, na renovação das eleições, em que todo o processo há de reabrir-se, desde a escolha dos candidatos em convenção (BRASIL. TSE, 2007, p. 39).

Nessa trilha, o Glossário Eleitoral<sup>58</sup> diz que a “eleição suplementar” se caracteriza “[...] pela renovação das eleições apenas em algumas seções eleitorais” e esclarece que “diferencia-se do instituto da renovação das eleições (art. 224 do CE), pois esta ocorrerá quando a

---

<sup>57</sup> Partidos que não participaram da eleição ordinária podem competir, desde que estejam registrados no TSE (um ano antes do pleito, conforme a redação original da Lei 9.540/1997, e seis meses, desde a alteração trazida pela Lei 13.488/2017), bem como tenham órgão de direção no distrito em questão, ainda que provisoriamente.

<sup>58</sup> É chancelado pelo TSE e divulgado em seu site oficial, sendo formado por definições coletadas em obras de Direito e/ou de Ciência Política. No caso da “eleição suplementar”, a fonte é: Fernandes (2006, p. 67).

nulidade atingir a mais de metade dos votos da circunscrição eleitoral” (BRASIL. TSE, 2020a).

Para não deixar dúvidas, o verbete “renovação das eleições” desse mesmo Glossário afirma que a expressão implica a “repetição da eleição realizada, na mesma circunscrição (o país, nas eleições presidenciais, o estado nas eleições federais e estaduais, o município nas eleições municipais), quando mais da metade dos votos forem declarados nulos” (BRASIL. TSE, 2020b).

Apesar dos comentários de eleitoralistas, da jurisprudência do TSE e de informações divulgadas pela própria Justiça Eleitoral indicarem que essa é a exegese correta do que determina (e denomina) o CE 1965, o fato é que não é desse modo que atualmente o TSE interpreta a questão e a aplica.

Como observaram Garcia e Barreto (2016), as decisões de anular a totalidade de um pleito – seguindo o art. 224 do CE 1965 – e de reeditá-lo como um processo eleitoral novo têm sido denominadas “eleições suplementares”, ou seja, o que anteriormente vinha sendo identificado como “nova eleição”, “renovação da eleição” (e suas expressões derivadas).

Dessa forma, a Justiça Eleitoral parece ter esquecido a distinção relatada acima ou optado por utilizar a expressão “eleição suplementar” como sinônimo do que, até então, era concebido e denominado como “renovação das eleições”. Ato contínuo, essa expressão caiu em desuso. Tal interpretação é corroborada por Andrade Neto (2020).

Assim, “eleição suplementar” passou a indicar tanto a renovação integral da eleição quanto a repetição da votação em uma ou algumas seções. Contudo, a repetição parcial deixou de ser adotada ou privilegiada pela Justiça Eleitoral, como será indicado adiante.

A demonstrar esta situação, no site do TSE, há a opção de consulta às “eleições suplementares”. E elas se referem aos pleitos cuja “renovação” foi determinada de 2007 até 2020, ainda que algumas não tenham efetivamente sido realizadas porque a decisão foi revertida jurisdicionalmente (BRASIL. TSE, 2020c).

Os autores destacam que não há motivação explícita para essa mudança de nomenclatura por parte da Justiça Eleitoral e tampouco para a manutenção em seu site – como no caso do Glossário Eleitoral – de distinções que ela própria não mais acompanha. Eles especulam que a explicação possa estar nos elementos narrados por Noletto (2008, p. 25-26): a transitoriedade jurisprudencial que se observa no TSE, derivada da falta de parâmetros normativos estáveis e da vagueza dos enunciados da legislação associada à permanente renovação dos ministros, às pequenas majorias (são sete os ministros do TSE) e aos prazos exíguos. Ela faz com que o Direito Eleitoral seja um “campo em que predominam os

princípios, as cláusulas gerais, os conceitos fluidos, que dão margem à construção argumentativa caso a caso”.

Muitos autores fazem eco a essa crítica à Justiça Eleitoral em particular e ao Direito Eleitoral em geral. Paim (2015, p. 175) sintetiza o resultado desse conjunto de fatores:

isso faz com que o Direito Eleitoral, muitas vezes, não seja *cognoscível*, por não se saber qual lei será aplicável ao pleito; nem *confiável*, pela ausência de estabilidade e durabilidade do ordenamento jurídico e pela retroatividade das normas; tampouco *calculável*, por não se ter um mínimo de previsibilidade no presente, acerca dos efeitos que serão atribuídos pelo Direito no futuro [itálico no original].

Andrade Neto (2017, p. 83-84) também não encontra explicações conclusivas para a variação que diagnostica. Segundo ele, “é difícil traçar o ponto de virada na jurisprudência. Verifica-se, contudo, que, em 2003, a distinção era ainda observada [...]. Já não o era mais, porém, em 2012”. Ele formula como possível motivação a implementação da urna eletrônica, o que fez com que fossem superadas as fraudes mais comuns que afligiam a votação e tornou improvável a necessidade de realização do que era conhecido como “eleição suplementar” (a renovação da votação em uma ou algumas seções). Ainda assim, não se explica porque uma expressão passou a significar o que era expresso por outra.

A corroborar a improbabilidade a que se refere o autor, decisão recente do TSE rejeitou a promoção de nova votação parcial. Em outubro de 2017, no REspe 27.989, ele determinou que “a realização de eleições suplementares em apenas uma seção da circunscrição eleitoral, após ultimada a apuração provisória das demais urnas, está em descompasso com preceitos constitucionais alusivos ao voto, notadamente o seu caráter igualitário e sigiloso, afastando a incidência deste artigo” (BRASIL. TSE, 2020d, p. 96).

A deliberação corrobora a interpretação de Gomes (2009, p. 91), segundo a qual, “se não houver alteração na representação partidária nem no resultado do pleito, não haverá sentido em se renovar a votação na seção em questão ou mesmo a própria eleição. Impera, pois, o pragmatismo”. Por sua vez, ela está conforme ao preceituado pelo art. 187, caput, do CE 1965, que associa a repetição da votação nessas seções à possibilidade de alteração do resultado.

Contudo, como o próprio art. 187 admite, a invalidação de uma seção pode ter impacto significativo no resultado do pleito. Embora isso possa ocorrer em qualquer eleição, a probabilidade é mais intensa em municípios pouco populosos, tanto na disputa para prefeito quanto para vereador<sup>59</sup>. Desse modo, a eventual realização de nova votação em urnas que

---

<sup>59</sup> Andrade Neto (2017) cita o caso de Içara (SC), em 2014, em que parte dos votos foram perdidos por defeito na urna eletrônica, considerados nulos pelo TRE e tinham potencial para alterar uma das vagas de deputado estadual.

enfrentaram algum tipo de problema ou sofreram invalidade persiste como previsão legal, apesar da tendência atual de a Justiça Eleitoral não a aplicar.

Em outro texto, Andrade Neto (2018, p. 211) agrega outra possível causa para a mudança promovida pela Justiça Eleitoral: o aumento da cassação de candidatos eleitos após a introdução, em 1999, do art. 41-A na Lei 9.504/1997, que disciplina a captação ilícita de votos.

Se não há certeza sobre a temporalidade em que a alteração ocorreu e tampouco sobre as razões efetivas que a impulsionam, ao menos há a tipificação do fenômeno. Andrade Neto classifica essa alteração como mutação legal, em analogia à mutação constitucional. Ela consiste na “mudança da norma infraconstitucional, ou legal, sem alteração textual formal [...]”. Logo, são alterações de entendimento sobre conceitos e institutos jurídicos que ocorrem pela ação dos intérpretes, “embora esses, individualmente considerados, não necessariamente tenham consciência do papel que exercem quando operam as mudanças” (ANDRADE NETO, 2017, p. 70-71). Prossegue: “os tribunais promovem verdadeiras guinadas em sua própria jurisprudência sem o dizer expressamente, isto é, desconsiderando por completo julgados anteriores e a *ratio decidendi* que os orientava”. Por consequência, “a mutação legal do Direito Eleitoral [...] ocorre sem que as premissas da interpretação anterior sejam enfrentadas e superadas” (ANDRADE NETO, 2017, p. 71-72).

A amplitude dessa mutação legal ultrapassa a modificação identificada acima. Como será apontado na sequência, ela abrange os tipos de invalidades e os meios legais que têm capacidade para anular uma eleição e promover a realização de novo processo eleitoral.

## **2 ORIGENS OU CAUSAS**

Uma sólida bibliografia reputa a realização de nova eleição (que passou a ser identificada como eleição suplementar, como indicado na seção anterior) exclusivamente a uma causa eleitoral, prevista no Direito Eleitoral, como se verifica em trabalhos que definem esse procedimento, como o artigo de Garcia e Barreto (2016) e o verbete escrito por Andrade Neto (2020). Basicamente, ainda na vigência do mandato, uma nova eleição ocorre em razão da anulação do pleito original ou ordinário que o conferiu e está prevista no art. 224 do CE 1965.

Argumenta-se que essa visão está correta, mas é incompleta, pois não contempla outra possibilidade de realização de eleição suplementar, a qual não está vinculada a uma causa eleitoral. Trata-se daquela decorrente da dupla vacância.



Há dois indutores dessa incompletude na interpretação. Uma é que a quase totalidade das eleições suplementares resulta dessa motivação e aquelas originárias de dupla vacância são raras. O outro é o fato de essas duas origens figurarem, sem diferenciação, no calendário das eleições suplementares, disponível no site do TSE (BRASIL. TSE, 2020c). Isso indica que, para a Justiça Eleitoral, importa o fenômeno, sem se preocupar em o distinguir conforme a causa motivadora.

Se quer ponderar que eleições suplementares fundadas em dupla vacância não surgem no âmbito do Direito Eleitoral, e sim são decorrentes da CF 1988 e do princípio de auto-organização dos entes federativos, bem como do modo como cada um regulamenta – em sua Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal – como deve ser suprida a dupla vacância do Chefe do Executivo ocorrida na segunda metade do mandato. Aliás, a eleição para suprir dupla vacância não tem denominação própria nesses textos legais, seja quando direta (realizada pela Justiça Eleitoral e com a participação do eleitorado), seja quando indireta (promovida pelo legislativo respectivo).

Considerando esse cenário, apresenta-se, inicialmente, a previsão do CE 1965, que é aquela amplamente reconhecida como causadora de eleição suplementar. Na redação original do art. 224 do CE 1965 e que preponderou até 2015, uma nova eleição é convocada sempre que mais de 50% dos votos atribuídos em uma eleição para cargo majoritário são anulados. Abaixo desse contingente e se o causador da anulação for o vencedor do pleito, ele não é diplomado ou perde o mandato, caso este já estivesse em curso, e é empossado o 2º colocado.

A partir do acréscimo de dois parágrafos ao art. 224 (3º e 4º), realizado pela Lei 13.165, de 2015, houve uma modificação significativa: não há mais a exigência da maioria absoluta dos votos para a anulação do pleito e tampouco a possibilidade de o 2º colocado vir a ser empossado se esse patamar não for atingido. Afinal, em qualquer situação em que houver a invalidação dos votos obtidos pelo (suposto) vencedor, será realizada a eleição suplementar. Outra inovação foi fixar um prazo para tal: a eleição é direta se a vacância ocorrer a até seis meses do término do mandato. Ultrapassado esse período, será indireta, a cargo do legislativo correspondente.

Ao longo do tempo, a literatura tem discutido uma série de interpretações – tanto da redação original do art. 224 quanto dos dois parágrafos a ele acrescidos –, assim como investigado o modo como o TSE e/ou o STF os têm definido, aplicado e compatibilidade. Há ou houve discussão sobre os cargos que podem ser objeto de eleição suplementar; a base de votos a partir da qual o patamar de maioria absoluta devia ser contabilizado; a compatibilidade entre o caput do art. 224 e o 3º.

Nenhuma dessas discussões é objeto do artigo, notadamente porque, independentemente da interpretação preponderante, não alteram a questão principal que está em análise: em qualquer das hipóteses, a eleição suplementar é produto de causa atinente ao pleito original. Em outros termos: os votos recebidos por um ou mais de um candidato foram considerados invalidados pela Justiça Eleitoral, seja porque ele concorria *sub judice* em razão de ordem pessoal (inelegibilidade ou ausência das condições de elegibilidade) ou de problemas do partido ou da coligação pela qual pretendia concorrer, seja porque, apesar de devidamente registrado, cometeu algum ilícito eleitoral e perdeu a condição de receber votos considerados válidos. E esse contingente de votos que foi atingido pela anulação alcançou a maioria absoluta (como exigido originalmente pelo art. 224) ou simplesmente pertencia ao mais votado, independentemente da quantidade (como determinado pela inovação promovida em 2015).

Entretanto e ao contrário da situação anterior, quando é a dupla vacância que causa a eleição suplementar, a eleição que conferiu o mandato continua válida e nenhuma mácula a ela se impõe. Todavia, por alguma motivação específica, o mandato conferido ficou vago e a finalidade a partir da qual foi realizada deixou de produzir efeitos. E, para suprir tal carência, há a opção por uma nova eleição.

A dupla vacância se refere às situações em que o titular e o vice estão simultânea, definitiva e permanentemente sem condições (legais e/ou fáticas) de exercer o mandato que está em curso. Reforça-se que a vacância é dupla<sup>60</sup>. Se faltar somente o titular, mas o vice (ou o suplente, no caso de senador) estiver legalmente habilitado, ele assume e completa o mandato na condição de novo titular. Se houver apenas falta do vice ou de um suplente, a gestão continua normalmente. Nesses casos, quando houver a necessidade de substituição temporária do titular, desempenham essa atividade, sucessivamente, as autoridades previstas na legislação correspondente ou, em se tratando de senador, o outro suplente.

A dupla vacância decorre de diversas situações, dentre as quais: morte, renúncia, incapacidade absoluta, cassação por decisão da justiça comum, do legislativo respectivo ou de tribunal processante específico (em se tratando de impeachment de Presidente e governador). A relação não é fechada, pois a cassação pelo legislativo é uma decisão que pode se efetivar em decorrência de extensa série de fatores, sendo que alguns deles também estão previstos na CF 1988 para o Presidente da República e o vice, como: não tomarem posse em até 10 dias após a data prevista (art. 78, parágrafo único); ausentarem-se do país por mais de 15 dias, sem

---

<sup>60</sup> No caso de senador, que possui dois suplentes, a vacância será tripla.

autorização do Congresso Nacional (art. 83). Como anota o Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 13),

Essas são, portanto, as únicas hipóteses previstas na Constituição capazes de gerar dupla vacância na Chefia do Poder Executivo [Presidente da República, no caso]<sup>61</sup>. Isso, no entanto, não significa que são elas as únicas possíveis. O constituinte apenas não se ocupou em determinar de forma exaustiva todas elas, deixando ao legislador infraconstitucional o estabelecimento de outras causas, especialmente as de natureza eleitoral.

Na prática, as combinações que produzem a dupla vacância são várias. Titular e vice deixam o cargo ao mesmo tempo, por terem sido cassados. Um havia falecido e, depois, o outro morreu ou renunciou ao mandato. Um foi cassado, quando o outro já havia renunciado ou falecido etc.

A questão-chave é que, constatada a dupla vacância, passa a ser imperativo definir como ela deve ser suprida. E, para tal, é determinante o período de mandato em que o fato se verificou.

Se ele tiver ocorrido na primeira metade, não há dúvidas: nova eleição direta deve ser realizada. Como expõe o Ministro Barroso (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 17):

extrai-se do entendimento desta Corte a conclusão de que a regra da eleição direta na hipótese de dupla vacância na primeira metade do mandato é norma de observância obrigatória, de modo que nos entes federativos, sempre que ocorrer a vacância nos dois primeiros anos do mandato, devem ser realizadas eleições diretas.

A referência está no caput do art. 14 da CF 1988, que faz da eleição direta um princípio constitucional a ser seguido: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo **voto direto** e secreto, com valor igual para todos [...]” (BRASIL. CF 1988, grifou-se). A interpretação é reforçada pela determinação constante no art. 81, da CF 1988, cuja leitura conjunta do caput e dos seus dois parágrafos indica que o pleito é direto, se a dupla vacância se verificar na primeira metade do mandato (BRASIL. CF 1988, art. 81).

Entretanto, para os entes subnacionais, a determinação não tem por fundamento essa passagem da CF 1988. Isso porque o STF entende, desde 1994, que as normas existentes no texto constitucional sobre sucessão e substituição do Presidente da República em caso de dupla vacância não são de reprodução obrigatória nos entes federativos. Isto é, não prevalece o princípio da simetria, de modo que a determinação não se aplica e tampouco é de reprodução obrigatória nas constituições e leis orgânicas de estados e municípios. Desse

---

<sup>61</sup> Antes dessa afirmação, o Ministro havia ponderado que “ela [a CF 1988] o faz sem cogitar as causas de dupla vacância dos cargos de titular e vice. Em razão de sua obviedade, algumas dessas causas sequer estão expressamente previstas no texto constitucional, como é o caso de morte, moléstia incapacitante ou renúncia. Outras, porém, decorrem da interpretação constitucional sistêmica, pois ocorrem devido à perda de uma condição de elegibilidade. São exemplos dessas últimas os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos e perda da nacionalidade” (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 13).

modo, o entendimento atual de realizar eleição direta em caso de dupla vacância na primeira metade do mandato também em âmbito subnacional se dá em razão do caput art. 14 da CF 1988, e não do que determina o art. 81.

Entretanto, se a dupla vacância se der na segunda metade do mandato, encontrar a resposta é tarefa mais espinhosa, em se tratando dos cargos de governador e de prefeito. No caso da Presidência da República não, pois a CF 1988 é clara: deve ser promovida eleição indireta, conforme preceitua o art. 81, § 1º.

Para os cargos do Poder Executivo subnacional há duas possibilidades: eleição direta ou indireta. Durante algum tempo, linha doutrinária e várias decisões judiciais optavam pela indireta, tomando como referência o já comentado art. 81, § 1º da CF 1988. A linha de raciocínio era aplicar para os chefes do Executivo dos estados e dos municípios a determinação constitucional para a Presidência da República, seguindo o princípio da simetria.

Porém, acabou por se impor a interpretação fixada pelo STF em 1994, referida há pouco: como suprir a dupla vacância na metade final do mandato é questão de ordem político-administrativa, e não eleitoral<sup>62</sup>. A fundamentação se baseia no art. 18 da CF 1988, o qual a fixa como parte da esfera da autonomia dos entes federados para dispor sobre a sua organização<sup>63</sup>. De igual modo, por analogia, ao não ser questão de Direito Eleitoral, o entendimento é de que estaria fora da competência da Justiça Eleitoral (PEDREIRA, 2012, p. 29).

Portanto, para definir a questão, é preciso verificar se existe previsão no diploma legal do ente em questão e o que ele preceitua. Ou seja, analisar cada Constituição Estadual, para governador, e cada Lei Orgânica Municipal, para prefeito. Se houver previsão expressa nesse diploma legal, prevalece o que ele determinar, sendo que pode seguir a regra estabelecida pela CF 1988 (eleição indireta na segunda metade), assim como optar pela eleição direta e disciplinar o limite temporal para que ela ocorra.

Se inexistir previsão, cabe à Justiça Eleitoral definir qual caminho será tomado. Pelo menos desde 2011, a tendência do TSE tem sido determinar a realização de eleição direta, como explica Pedreira (2012, p. 30):

---

<sup>62</sup> Pedreira (2012, p. 23) anota que, apesar do posicionamento do STF, “a evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral não acompanhou esse entendimento por muito tempo, oscilando a interpretação da norma constitucional em cada caso concreto”. Logo, em algumas oportunidades, determinou a realização de eleições indiretas, obedecendo o princípio de simetria. O autor relata que o TSE “aderiu” integralmente à interpretação do STF somente em 2011.

<sup>63</sup> O caput desse artigo estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL. CF 1988, art. 18).

o TSE ao interpretar a lacuna da legislação municipal concluiu que a Justiça Eleitoral sempre deve considerar a possibilidade dos eleitores manifestarem-se diretamente nas urnas, escolhendo os seus representantes mesmo que as eleições suplementares ocorram no terceiro ano de mandato.

Contudo, não havia consenso na Justiça Eleitoral em torno do tempo de mandato restante que seria razoável para que ocorresse a eleição suplementar e, ultrapassado esse limite, fosse determinada a eleição indireta. A decisão era tomada caso a caso, conforme o entendimento do TSE, de cada TRE ou da composição do TSE ou do mesmo TRE a cada época.

Pode-se ilustrar com a proposição do Ministro do STF, Cezar Peluso, apresentada em um dos julgamentos do TSE: ele sugeriu que a eleição indireta ocorresse apenas no último ano do mandato, com vistas a evitar que fossem realizadas duas eleições diretas no mesmo ano (a suplementar e a ordinária) (BARBOZA, 2019, p. 115).

Após 2015, houve o estabelecimento de prazo em lei. Embora ele não se refira à dupla vacância, e sim à anulação da eleição ordinária em decorrência de causa eleitoral, serve como parâmetro que pode ser (e vem sendo) aplicado pela Justiça Eleitoral. Trata-se daquele fixado no § 4º do art. 224, que prevê a realização de eleição indireta se a necessidade surgir a menos de seis meses do término do mandato<sup>64</sup>.

Há outros aspectos que foram definidos pelo STF ao longo do tempo. O primeiro é que a única forma para suprir a dupla vacância é via eleição, não sendo possível considerar o presidente do respectivo legislativo ou qualquer outra autoridade como sucessor definitivo, apenas como substituto temporário. Logo, é inconstitucional que o mandato seja assumido em definitivo por alguém não eleito para o cargo. Foi com esse fundamento que, na ADI 2.709, o STF assim o considerou dispositivo da Constituição Estadual de Sergipe, bem como, no Mandado de Segurança 118147, a determinação da Lei Orgânica Municipal de Magé (RJ) para que o Presidente da Câmara assumisse em definitivo a Prefeitura (PEDREIRA, 2012, p. 30-32).

A segunda é que a autonomia dos entes federativos diz respeito a cada um, em sua abrangência, razão pela qual a Constituição Estadual não pode reger como deve ser suprida a dupla vacância dos municípios<sup>65</sup>. É o que se observa no acórdão relativo à ADI 687, de 1995:

Não cabe, ao Estado membro, sob pena de frontal transgressão à autonomia constitucional do Município, disciplinar, ainda que no âmbito da própria Carta

---

<sup>64</sup> Se o prazo vai até 30 de junho do último ano de mandato e o período máximo de realização da eleição suplementar é de 40 dias a partir da sua convocação, a data derradeira para que ela ocorra é o dia nove de agosto e o eleito terá um governo de 144 dias. O cálculo é de Andrade (2016, p. 39).

<sup>65</sup> Foi o que ocorreu com a Constituição do Estado de Goiás, cujo dispositivo que determinava o modo de escolha dos prefeitos em caso de dupla vacância na segunda metade do mandato foi considerado inconstitucional pelo STF, em 2007 (PEDREIRA, 2012, p. 30).

Política estadual, a ordem de vocação das autoridades municipais, quando configuradas situações de vacância ou de impedimento cuja ocorrência justifique a sucessão ou a substituição nos cargos de Prefeito e/ou de Vice-Prefeito do Município. A matéria pertinente à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se, por efeito de sua natureza mesma, no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo próprio Município (apud BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 16).

### 3 DEFINIÇÃO

Vistas essas questões e ao adaptar o conceito às novas evidências encontradas, eleição suplementar pode ser definida como a realização de um novo pleito, convocado pela Justiça Eleitoral, na vigência do mandato ao qual a eleição ordinária se referia. Ou, ainda, a repetição do processo eleitoral em sua integralidade.

Ela se destina a definir as autoridades (titular, vice ou suplentes) que vão completar o tempo do mandato de um cargo que restou vago ou sem titulares eleitos especificamente para tal. Um detalhe relevante é que se trata de eleição direta, ou seja, com a necessária votação do eleitorado apto do distrito ou circunscrição em questão.

Desse modo, a definição de eleição suplementar compreende quatro elementos. Tendo em vista que o mandato a que ela se refere está vigente, mas por alguma razão vago: (1) a Justiça Eleitoral convoca, regulamenta e administra (2) a realização de novo processo eleitoral, (3) no qual há a participação direta do eleitorado apto do respectivo distrito ou circunscrição, (4) com vistas a definir quem vai completar o tempo restante de mandato.

Há alguns elementos a destacar nessa definição. O primeiro é evidenciar, mais uma vez, que não se trata da repetição da votação em algumas seções e para alguns eleitores – como no sentido original de “eleição suplementar” – ou do chamamento do conjunto dos mesmos eleitores para que votem novamente em um mesmo pleito – como ocorre no 2º turno das eleições majoritárias para Presidente, governador e prefeito dos municípios com mais de 200 mil eleitores ou em pleitos cuja votação foi anulada –, mas sim da retomada do processo eleitoral com todos os passos que o constituem.

O segundo elemento é que apenas a Justiça Eleitoral tem competência para convocar a eleição suplementar, regulamentá-la, promover medidas necessárias à sua realização, além de julgar a legalidade dos atos nela praticados e a validade do processo eleitoral como um todo<sup>66</sup>. Nos termos da literatura da Ciência Política, pode-se dizer que nos pleitos suplementares, assim como ocorre em qualquer eleição ordinária do país, ela exerce as suas atribuições como organismo eleitoral e, ao mesmo tempo, como órgão especializado do Judiciário, responsável

---

<sup>66</sup> Eventualmente, por força de recurso, a cassação da candidatura, do diploma ou do mandato (e a conseqüente anulação dos votos e a convocação da eleição) está sujeita à apreciação no STF.

pelo contencioso eleitoral e por atestar a regularidade do processo. Quais sejam: *rule making* (formulação das regras, o que é compartilhado com o legislativo), *rule application* (administração das regras) e *rule adjudication* (a solução do contencioso, a parcela propriamente judicial de sua atividade) (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002; MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2016).

O terceiro ponto é esclarecer o que se entende por “processo eleitoral”, já que, conforme manifestação da Justiça Eleitoral,

A nova eleição, prevista no art. 224 do CE, pressupõe a nulidade do escrutínio anterior. [...] o novo pleito é considerado autônomo e demanda a reabertura do processo eleitoral (TSE. Consulta nº 1.707. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgado em 06.08.2009) (apud KUNTZ, 2011, p. 77).

De igual forma, em decisão de 2010, no AgR-REspe 3919571, afirmou que a renovação da eleição reabre todo o processo eleitoral e constitui novo pleito, de nítido caráter autônomo (BRASIL. TSE, 2020d, p. 106).

Pereira (2008, p. 20) indica que a expressão processo eleitoral é provavelmente a “que possui o maior número de dispersões semânticas e de apropriações teóricas distintas, variando as abordagens desde perspectivas teóricas no plano da Ciência Política e do Direito Político até usos pragmáticos no campo da técnica jurídico-dogmática”. Na mesma perspectiva, Minami (2013, p. 18), afirma que possui tratamento colorido na doutrina e que cada autor procura dar seu tom. Logo, “o dissenso é tremendo”.

A literatura especializada costuma distinguir duas acepções. Conforme Gomes (2009, p. 65), a primeira é o sentido estrito, que envolve o conflito entre partes e recebe diversas denominações, como: processo jurisdicional, judicial ou civil eleitoral. No argumento de Pereira (2008, p. 22-23), está vinculada a controle jurídico-eleitoral e ao contencioso eleitoral. Ela se associa a processo judicial ou à ação eleitoral, ou seja, a instrumentos de exercício de jurisdição na área eleitoral, que são “[...] jurídico-processuais de proteção das regras do jogo político, por meio dos quais se busca aplicar, àqueles que as infringem, as reprimendas previstas na legislação eleitoral” (ALVIM, 2012, p. 350) ou, ainda conforme Pereira (2015, p. 150), “o conjunto de atos e procedimentos ordenados desenvolvidos perante um órgão jurisdicional com o fim de solucionar um determinado litígio de natureza eleitoral”.

Não é essa a acepção que o artigo – e também a Justiça Eleitoral – adota ao falar em retomada integral do processo eleitoral nas eleições suplementares. Ela tem por referência a segunda acepção, o chamado sentido amplo (GOMES, 2009, p. 65), que indica o meio a partir do qual se dá a formação e a manifestação da vontade dos eleitores. Genericamente, significa a tomada de decisões públicas por parte dos cidadãos, conexas com o devido processo legal, e

em particular, inscreve-se à finalidade de conferir mandato e legitimidade a autoridades políticas por meio de eleições que devem ser prioritariamente diretas.

Na visão de Gresta (2019, p. 58, *italico no original*), processo eleitoral é “dimensão do devido *processo coinstitutionalizante* na qual são tomadas *decisões públicas quanto à formação dos mandatos eletivos*”. Então, pode-se dizer que é um sinônimo de um determinado sentido do termo eleição ou corresponde à realização de uma eleição e todos os elementos associados a essa tarefa.

Seguindo a tradição do direito processual, Pereira (2008, p. 23) afirma que processo eleitoral corresponde ao “conjunto de atos e procedimentos ordenados desenvolvidos com a finalidade de obter a manifestação livre e eficaz da vontade do corpo eleitoral acerca da recomposição dos mandatos representativos”. De modo convergente, Gomes (2009, p. 65) o define como

a complexa relação que se instaura entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos em geral com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa.

Esse parece ser, também, o sentido como a expressão figura na CF 1988. Em sua redação atual, estabelecida pela Emenda Constitucional 4, de 1993, o artigo 16 determina que “a lei que alterar o **processo eleitoral** entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (BRASIL. CF 1988, art. 16, grifou-se).

Apesar de só figurar nessa oportunidade em toda a CF 1988 e de não trazer nenhuma especificação, essa referência é suficiente para motivar muitas discussões na literatura especializada, no TSE e no STF.

Essa referência única está diretamente relacionada ao que se convencionou chamar de princípio da anualidade no Direito Eleitoral<sup>67</sup>. As questões dizem respeito ao modo como o texto deve ser interpretado para definir se eventuais inovações recebidas pelas regras do jogo vão incidir ou não na próxima eleição.

Como de praxe, há discussões dogmáticas e divergentes decisões judiciais em torno da interpretação sobre os significados de: (a) lei; (b) alterar; (c) processo eleitoral<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Também chamado de anterioridade eleitoral, anterioridade em matéria eleitoral, antinomia eleitoral, anterioridade constitucional em matéria eleitoral (SILVA, 2013, p. 12). É apresentado pela literatura como uma proteção às mudanças abruptas das regras do jogo eleitoral, que procura preservar alguns princípios, como igualdade de chances dos competidores, estabilidade das regras e segurança jurídica. Ele não impede que mudanças aconteçam, mas determina um prazo razoável para que passem a produzir efeitos.

<sup>68</sup> As questões em torno do processo eleitoral serão abordadas a seguir. Aquelas relativas aos outros termos indicam que algumas modificações – por não terem sido realizadas por lei e/ou não implicarem alteração efetiva – têm sido admitidas a menos de um ano das eleições, especialmente aquelas definidas em resoluções da Justiça



É a última dessas questões a que mais diz respeito ao artigo. Studart (2016) e Gresta (2019) se dedicaram a analisar como o STF a tem interpretado desde 1990, quando surge a primeira demanda, até 2016. Ambos registram uma multiplicidade de interpretações, de modo que o conceito permanece incógnito. Em adendo, Gresta (2019, p. 254, *italico no original*) observa:

i) a aplicação casuística da anualidade eleitoral; ii) a enunciação de concepções de processo eleitoral amparadas em argumentos tópicos e digressões que raramente buscam aportes em teorias processuais; iii) a pressuposição, não problematizada, da hegemonia da teoria do processo como relação jurídica, que respalda a compreensão instrumental e teleológica do *processo eleitoral*; iv) a inexistência de momento no julgamento em que se promova a estabilização dos sentidos do *processo eleitoral*, como premissa para o julgamento colegiado; v) a produção de acórdãos a partir de maiorias decisoras, sem necessária identificação de maiorias fundamentadoras.

Apesar desse cenário, é possível identificar duas grandes questões interpretativas. Em comum, o fato de girarem em torno do objetivo de tornar a expressão juridicamente operacional e de a conceberem como uma sucessão de atos e de procedimentos, os quais obedecem determinada temporalidade e possuem início, meio e fim.

A primeira discute a extensão do processo eleitoral e, inspirada pelo art. 16 da CF 1988, converge para saber qual lei o afeta. Ela se desvela em duas posições.

Uma restringe a amplitude da expressão, ao ponderar que ela compreende somente atos e procedimentos formais, diretamente relacionados à realização da eleição, como: convenções partidárias, fórmula eleitoral, procedimentos de votação e de apuração. É uma linha que a distingue do Direito Eleitoral, que seria mais ampla e na qual estaria contida. Logo, as inovações que se referem ao Direito Eleitoral, mas não ao processo eleitoral, não estão submetidas à determinação constitucional da anualidade e podem produzir efeitos tão pronto promulgadas.

Essa é a posição de Minami (2013, p. 122), que ilustra o argumento: “uma norma em ano eleitoral alterando o número de mesários em uma mesa receptora de votos, não haveria, em tese, qualquer afronta à anterioridade eleitoral, pois isso não causaria mudanças nas regras da disputa ou não restringiria os direitos políticos dos eleitores”. Ressalva-se que o autor concebe o processo eleitoral como conjunto de ações desenvolvidas pela Justiça Eleitoral ao promover a eleição.

---

Eleitoral. Em relação a este ponto, a redação do art. 105 da Lei 9.504/1997, dada pela Lei 12.034/2009, estabelece que o TSE tem até o dia 5 de março do ano da eleição para expedir as instruções (resoluções) necessárias para sua fiel execução (BRASIL. Lei 9.504/1997, art. 105). Ou seja, considera que elas não são “lei”, e sim normas secundárias, de caráter regulamentar e que, por isso, produzem efeitos imediatamente. Para mais detalhes, ver: Studart (2016).

De igual forma, é o que se verifica no julgamento da ADI 3741, de 2006, no qual o STF decidiu que a anualidade eleitoral não incide sobre

mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais, somente podendo falar-se em alteração do processo eleitoral quando se verificar: i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; ii) deformação de modo a afetar a normalidade das eleições; iii) ator de perturbação da disputa eleitoral; ou iv) alteração motivada por propósito casuístico (apud GRESTA, 2019, p. 130).

A outra vertente mantém o significado da expressão o mais amplamente possível, razão pela qual considera que diz respeito a todas as normas que abrangem direta ou indiretamente a eleição – como aquelas que disciplinam propaganda eleitoral, elegibilidade e prestação de contas, por exemplo. No dizer de Studart (2016, p. 93-94), assim como a anterior, “admite-se que normas de direito material também comporiam o conceito de processo eleitoral, estando sob a salvaguarda do princípio da anualidade eleitoral”.

A segunda polêmica diz respeito ao começo e ao término do processo eleitoral. Ela se distingue e se sobrepõe à anterior, de modo a não existir uma convergência necessária entre essas posições e as vistas acima. Em outros termos: é realizada uma delimitação do significado amplo e abstrato indicado há pouco. E esse recorte está marcado pelo que Gresta (2019) chama de orientação temporal ou concepção “calendarizada” e por uma visão instrumental.

A tendência é – para retomar os termos propostos por Pereira (2008, p. 23) – conceber que o conjunto de atos e procedimentos que compõem o processo eleitoral são ordenados e devem se desenvolver sequencialmente em determinada temporalidade, grande parte das vezes com prazos rígidos e preclusão, de modo que se tratam de etapas sequenciais, mas estanques, em que o término de uma marca o início da subsequente. Consequentemente, o processo eleitoral se corporifica em um tempo específico, em cujo transcorrer se realiza a eleição.

A discussão jurídica converge para determinar que tempo é esse e quais atos e procedimentos devem se desenvolver em quais prazos<sup>69</sup>.

A afirmação mais comum é a que vincula o início ao prazo para realização das convenções partidárias destinadas à escolha e/ou à homologação das candidaturas. Como exemplo, é o que se verifica no acórdão 13.185, de 10 de dezembro de 1992, redigido pelo Ministro Sepúlveda Pertence: “[...] Na hipótese de renovação de eleições, todo o processo eleitoral há de reabrir-se desde a escolha de candidatos em convenção (Resolução-TSE n°

---

<sup>69</sup> Pereira (2008, p. 22-23) exalta que a visão mais estreita, aquela que identifica o processo eleitoral ao contencioso eleitoral, está contida e é convergente com essa perspectiva, pois, para ela, é nessa temporalidade que litígios eleitorais transcorrem e merecem tratamento jurisdicional.

9.391/72 [...]” (BRASIL. TSE, 2007, p. 185). Já o final, é identificado com a diplomação<sup>70</sup> dos eleitos (GOMES, 2009, p. 65-66; COSTA, 2016, p. 305), o que coincide com o término da competência da Justiça Eleitoral<sup>71</sup>.

Tal visão coincide com a proposição do ministro Celso de Mello, apresentada no julgamento da ADI 354, a primeira vez em que a questão esteve em pauta no STF. Ele divide o processo eleitoral em:

(a) **fase pré-eleitoral**, que, iniciando-se com a apresentação de candidaturas, estende-se até a realização da propaganda eleitoral respectiva; (b) **fase eleitoral propriamente dita**, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) **fase pós-eleitoral**, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim como dos respectivos suplentes (MELLO, Celso apud STUDART, 2016, p. 91 [negrito no original]).

Com esse parâmetro, nas atuais regras – determinadas pela Lei 13.165/2015, que alterou a Lei 9.504/1997 –, ele dura pouco mais de quatro meses: começa no final de julho e transcorre até o início de dezembro do ano de realização das eleições<sup>72</sup>.

Assim como o Ministro Celso de Mello, Pereira (2008) agrupa esses atos e procedimentos em três etapas, complementares e sucessivas: preparatória; constitutiva; integrativa. A primeira habilita os atores a participar da eleição, a começar pelos eleitores e depois os candidatos, e cria a infraestrutura necessária à votação. A segunda engloba a votação, a apuração dos votos e a proclamação dos resultados. A terceira diz respeito a “mecanismos que possam verificar se a manifestação da vontade apurada foi livre e desimpedida e, conseqüentemente, se os resultados a ela se adaptam, a fim de se reconhecer a eficácia definitiva da diplomação” (PEREIRA, 2008, p. 24).

Como se percebe, nessa interpretação o processo eleitoral começa antes das convenções partidárias. À luz do atual calendário eleitoral, 150 dias antes da votação, que é o prazo legal para inscrição como eleitor no distrito em que ocorrerá o pleito, previsto pela Lei 9.504/1997, em seu art. 91. E não tem uma data específica para terminar, pois, de fato, a decisão sobre eventual cassação do mandato pode se dar quando ele já está sendo exercido – às vezes, quando bem próximo do seu término –, ou seja, mais de quatro anos depois do dia da votação. Isso porque investigações, representações e ações contra candidatos, diplomação e

---

<sup>70</sup> Não é uma decisão jurisdicional, sim administrativa. O diploma é expedido pela Justiça Eleitoral e certifica que o candidato está apto a tomar posse no cargo. Por sua vez, a diplomação é o ato formal em que a Justiça Eleitoral entrega o diploma aos eleitos e suplentes.

<sup>71</sup> A posse dos eleitos, por exemplo, que é promovida pelo Poder Legislativo respectivo, não faz parte dele e eventuais problemas não devem ser decididos pela Justiça Eleitoral.

<sup>72</sup> A versão original da Lei das Eleições definia o período de 10 a 30 de junho (depois, modificado por meio da Lei 12.891/2013 para 12 a 30 de junho), o que, nessa concepção, ampliava-o em cerca de 40 dias.

mandatos – desde que iniciadas antes da diplomação –, podem ter prosseguimento para muito depois desse “evento” final do processo eleitoral.

A ressalvar que nenhuma dessas concepções consideram como parte do processo eleitoral o prazo de registro do partido político, de filiação do eleitor e o período máximo de desincompatibilização – que são, atualmente, de seis meses antes da votação em 1º turno ou turno único e antecedem o término do alistamento.

Um terceiro posicionamento é mais pragmático do que substancial: segue a inspiração da anualidade e fixa o início do processo eleitoral em um ano antes da data de votação, sem o relacionar a quaisquer outros prazos ou ação específica (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2017; LIBERATO, 2018). Embora não produza conceito, ele tem a vantagem de oferecer um parâmetro para aplicar o que determina o art. 16 da CF 1988. Apesar de evitar a polêmica anterior, ele se vincula à visão ampla da expressão, pois considera que qualquer lei que altere o processo eleitoral, independentemente de ser mudança direta ou indireta, não deve produzir efeito em eleição que se realize a menos de um ano de sua promulgação.

Apesar dessas polêmicas e das concepções distintas – que são relevantes –, o significado de processo eleitoral adotado pelo artigo é casuístico e está vinculado ao modo como a Justiça Eleitoral operacionaliza a eleição suplementar. Assim, a exemplo do que propõe Pereira (2008), ele tem seu início com a fixação de prazo de alistamento no distrito eleitoral correspondente – qual seja, a inscrição como eleitor e/ou a transferência do título de outra circunscrição para aquela em que ocorrerá a eleição suplementar –, o que inevitavelmente altera a composição do eleitorado apto da eleição suplementar em relação àquele existente quando da eleição ordinária.

O processo eleitoral transcorre com todas as demais etapas de uma eleição, cujos prazos são fixados pelo TRE correspondente (ou o TSE, se se tratar de eleição presidencial). Sinteticamente, eles compreendem: realização de convenções partidárias, registro de candidaturas e promoção da propaganda eleitoral; votação, apuração de votos, assim como proclamação e diplomação dos eleitos.

Porém, no que tange ao término do processo eleitoral, não é seguido o modelo da Justiça Eleitoral, que o identifica com a diplomação dos eleitos. A opção é pela proposta de Pereira (2008), que o vincula ao término do mandato a que se refere. Afinal, durante o exercício do mandato, a qualquer tempo, a Justiça Eleitoral pode vir a anular a eleição suplementar, a exemplo do que ocorre com a eleição ordinária.

Aliás, a validade da eleição suplementar está exposta a mais riscos do que o pleito ordinário. Além de estar sujeita às mesmas regras de uma eleição comum, há a possibilidade

da reversão jurídica da anulação da eleição original, o que vai implicar o retorno ao cargo ou a posse da chapa eleita originalmente e, principalmente, a invalidação da suplementar, apesar de ela não apresentar em si nenhuma invalidade.

As manifestações da Justiça Eleitoral e o modo como o artigo concebe o processo eleitoral reforçam e demonstram que a eleição suplementar é efetiva e formalmente uma nova eleição, embora peculiar em relação a um pleito ordinário. A confirmar tal condição peculiar, há duas diferenças a serem ressaltadas: a primeira é que, como o processo eleitoral se desenrola em um período de tempo mais curto, alguns dos prazos que o compõem são mais exíguos (como o período para realização de convenções e de propaganda eleitoral)<sup>73</sup>; a segunda é que ela confere ao vencedor um mandato mais curto do que os quatro anos previstos, pois visa a completar o período originalmente previsto.

O quarto ponto trata de enfatizar novamente que eleição suplementar implica escolha direta por parte dos eleitores. Eleição indireta, aquela realizada pelo respectivo Poder Legislativo – o Congresso Nacional, no caso de Presidente e vice; a Assembleia Legislativa, no caso de governador e vice; a Câmara Municipal, no caso de prefeito e vice –, não é e não deve ser identificada como pleito suplementar, embora também tenha a finalidade de completar um mandato que restou vago. Na falta de uma denominação específica, ela é chamada simplesmente de “eleição indireta”.

Há autores, como Pedreira (2012), e Castilho e Maffini (2018), que usam essa denominação – ou suas equivalentes, renovação e nova eleição – como gênero e o caráter direto ou indireto como espécies. Algo semelhante se verifica nos § 4º do art. 224 do CE 1965, incluído pela Lei 13.165/2015, o qual determina a realização de eleição, mas permite que, a depender do tempo restante do mandato, ela seja direta ou indireta.

O que move esses autores (e a legislação) é a ênfase no fato de que, em decorrência da plena vacância, as duas supostas espécies de eleição suplementar produzem o mesmo resultado e objetivam o mesmo fim: conferir a novos titulares o exercício de um cargo pelo prazo necessário para completar o período de mandato.

Assim, o foco recai sobre um aspecto particular da eleição suplementar, aquele que acompanha o modo como Ramayana (2006 apud BRASIL. TSE, 2012, p. 6) a define: “[...] são as que preenchem o prazo faltante do período de mandato eletivo”. Ou, como o fez o

---

<sup>73</sup> Prazos e inelegibilidades constitucionais ou aqueles previstos em Lei Complementar, como o de desincompatibilização, permanecem os mesmos, sem mitigação (três a seis meses antes da votação, conforme o cargo ou a função ocupada). Antes de firmar tal entendimento, a Justiça Eleitoral adotou diferentes posicionamento, de modo a, em alguns casos ou períodos, ter flexibilizado também esses prazos. Ela permitiu, por exemplo, desincompatibilização 24 horas após a indicação como candidato na convenção partidária. Para mais detalhes, ver: Kuntz (2011) e Clève (2017).

Ministro Marcelo Ribeiro, do TSE (apud KUNTZ, 2011, p. 75): “[tem] por finalidade a escolha de candidato para completar o período restante do mandato”.

Se a questão relevante é essa, “eleição complementar” parece ser a denominação que mais a atende. Nesse caso, preponderaria a argumentação de Zilio (2006, p. 31):

a nova eleição (art. 224 CE) traz ínsita a ideia de complementaridade, acessoriedade e dependência; é complementar porque visa a colmatar o período faltante do mandato eletivo; é acessória porque não pode ser desvinculada da eleição originária, que foi fulminada de nulidade, já que aquela não prescinde desta; é dependente porque somente se acrescido o tempo já transcorrido do mandato eletivo é que é possível atingir a totalidade do quadriênio respectivo.

Não se nega que a finalidade da eleição suplementar seja completar o mandato que restou vago. Ao contrário, valoriza-se esse aspecto. Porém, rejeita-se que ela deva ser analisada prioritariamente em razão desse objetivo. Dito de outro modo: a forma como ocorre a escolha do novo titular do cargo para cumprir essa necessidade não é acessória, pois a eleição está longe de ser apenas um instrumento para distribuição de mandatos e de poder político<sup>74</sup>.

Ao inverso, a forma como ocorre a escolha faz toda a diferença, pois fixa dinâmicas e competições distintas, gera comportamentos, necessidades e envolvimento igualmente diferentes, os quais não se restringem aos competidores, avançam aos cidadãos e chegam à própria Justiça Eleitoral, que atua em uma eleição (a direta), mas não na outra (a indireta).

E, nesse caso, há a já comentada determinação constitucional, constante no caput do art. 14 de que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]” (BRASIL. CF 1988, art. 14). Ela não só faz da eleição direta a preferida e a axiologicamente superior, como estabelece a indireta como de caráter excepcional, isto é, só realizável quando não for conveniente promover eleição com a participação direta dos cidadãos aptos. E essa conveniência diz respeito fundamentalmente ao tempo de mandato restante e a nenhum outro fator.

A redação do também já comentado art. 81 da CF 1988 ajuda a fortalecer esse argumento. O caput afirma que, tendo vagado os cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente, será promovida eleição 90 dias após a abertura da última vaga. Observa-se que ele

---

<sup>74</sup> Se fosse apenas isso, há formas mais práticas e econômicas de atribuir mandatos. Como argumenta Andrade (2016, p. 39): para promover uma eleição direta, “a sociedade abdica dos recursos necessários à realização de eleições, reduzindo seu nível de consumo e abrindo mão da satisfação de outras preferências, para promover um objetivo político, um esquema governamental a que ela, sociedade, atribui maior utilidade”. Sobre essa questão, assim se referiu o Ministro Luís Roberto Barroso: “foi sustentado da tribuna com propriedade que a eleição não tem custo zero e, portanto, não se justificaria, à luz do princípio da economicidade e da proporcionalidade, [...]. Eu pessoalmente acho que, ainda que a eleição custe dinheiro, a Democracia tem seu preço – aqui parodiando o Ministro Marco Aurélio. Portanto, o preço das eleições [diretas] é um preço mínimo que nós devemos pagar” (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 8).

não diz que a eleição será direta. É o § 1º quem traz a referência ao caráter indireto na segunda metade e que estabelece a distinção, não só na forma do pleito como na temporalidade a que cada uma se refere. A ausência de especificação no caput reforça a ideia de que eleição direta é o padrão, reafirma o teor do caput do art. 14 da CF 1988 e torna dispensável qualquer complemento (o vocábulo “direta”, no caso). Na mesma perspectiva, a necessidade de especificação para a eleição indireta, confirma-a como exceção.

A título de resumo: eleição direta e indireta não são axiologicamente equivalentes para alcançar o mesmo fim, seja ele conferir mandato (como em pleitos ordinários), seja atribuir mandato a quem o deve completar (como em suplementares). Uma eleição com a expectativa da participação do conjunto de cidadãos aptos e outra em que votam apenas representantes desse eleitorado são muito distintas e obedecem dinâmicas e ordens de preferência também diferentes. Adotar a mesma denominação para ambas e distingui-las pelo meio, como se fosse uma diferença menos substantiva, não é a melhor alternativa para captar as peculiaridades da nova eleição, notadamente no caso daquela realizada diretamente.

## CONCLUSÃO

O artigo se propôs a identificar o conceito de eleição suplementar com vistas a compreender o fenômeno a que essa denominação se refere e as causas que o produzem. Teve como ponto de partida verificar o modo como essa expressão figura no CE 1965, a principal fonte legislativa. O resultado apontou que o sentido original se refere à realização de nova votação em uma ou mais de uma seção em que, por algum motivo, não foi possível validar os votos, quando esses votos podem alterar o resultado da disputa. Entretanto, o modo como a Justiça Eleitoral vem utilizando essa denominação desde o início do século XXI não corresponde a essa definição, e sim à retomada integral do processo eleitoral, ou seja, a fixação de novos prazos para inscrição de eleitores, definição e registro de candidatos, realização de propaganda eleitoral, votação, apuração e diplomação dos eleitos. No CE 1965, a expressão que denomina essa situação é “nova eleição”.

Desse modo, o fenômeno que, pela previsão legal, corresponde à “nova eleição” passou a ser identificado pela Justiça Eleitoral como “eleição suplementar”, expressão que não perdeu seu sentido original, e sim foi expandido para abranger tanto a realização de uma nova votação pontual quanto a realização de uma nova eleição. Andrade Neto (2017) chamou essa alteração de mutação legal, tendo em vista que o texto legal não se modificou, mas a interpretação, sim.

Entretanto, essa mutação legal não contempla todas as possibilidades associadas à realização da eleição suplementar, pois ela corresponde, fundamentalmente, a uma mudança ocorrida no âmbito do Direito Eleitoral e que vincula a necessidade de promover novo pleito a uma causa de origem eleitoral. De fato, a grande maioria das eleições suplementares se dão porque o pleito original foi anulado, o que implica a anulação pela Justiça Eleitoral de mais de metade dos votos ou da votação daquele que, em condições normais, teria vencido o pleito.

Porém, foi observada outra motivação para a convocação da eleição suplementar: a ocorrência de dupla vacância durante a vigência dos mandatos definidos pelo pleito original. Portanto, uma causa não correspondente e tampouco prevista no Direito Eleitoral, e sim cujas raízes estão na interpretação de princípios constitucionais, em especial o da preferência pela eleição direta e a autonomia dos entes federativos para determinarem sua organização político-institucional.

De um lado, a eleição suplementar decorrente de dupla vacância não implica qualquer mácula ao pleito original, que continua válido, mas sem produzir mais efeitos. De outro, ela se impõe sempre que a dupla vacância se verificar na primeira metade do mandato em qualquer um dos entes federativos, o que não ocorre necessariamente se acontecer na segunda metade. Isso porque a CF 1988 determina eleição indireta para Presidente da República e, conforme os parâmetros do artigo, eleição suplementar implica obrigatoriamente escolha direta dos eleitores. E, para os entes subnacionais, é preciso verificar como cada um a disciplina na respectiva Constituição ou Lei Orgânica. Na falta de previsão, cabe à Justiça Eleitoral tomar uma decisão e a tendência tem sido por convocar eleição suplementar, a não ser que a dupla vacância seja observada no semestre final do mandato, quando determina a eleição indireta, sob responsabilidade do respectivo órgão legislativo.

Tendo avançado a esse ponto, o artigo frisa que a concepção atual de eleição suplementar, aquela que vem sendo aplicada pela Justiça Eleitoral, com ou sem respaldo estrito na previsão legal, define-a como: convocação, regulamentação e administração pela Justiça Eleitoral da realização de novo processo eleitoral, no qual há a participação direta do eleitorado apto do respectivo distrito ou circunscrição, com vistas a definir quem vai completar o tempo restante de mandato que se encontra vigente, mas sem titulares aptos.

## **REFERÊNCIAS**

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



ANDRADE, Thiago Lemos de. **Dano eleitoral: análise econômica da responsabilização por dano moral coletivo do governante cassado**. 2016. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Católica de Brasília, Brasília.

ANDRADE NETO, João. Eleição suplementar. In: SOUZA, Cláudio André de et al. (Coord.). **Dicionários das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 282-284.

ANDRADE NETO, João. O voto nulo e seus efeitos: um ensaio sobre a (falta de) lucidez da jurisprudência do TSE. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral – v. 1: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 209-238.

ANDRADE NETO, João. Mutações legais no Direito Eleitoral: repercussões no sistema das invalidades eleitorais e na renovação das eleições. **Resenha Eleitoral**, v. 21, n. 1, p. 69-94, nov. 2017.

BARBOZA, Juliana Costa. **A (in)segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico**. 2019. 138f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v.4, n.2, p. 189-216, 2016.

BRAGA, Flávio. **A distinção entre eleição suplementar e renovação de eleição**. São Luís, fev. 2009. Disponível em: <<http://adrianosoareshdacosita.blogspot.com.br/2009/03/eleicao-suplementar-e-renovacao-de.html>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. **CF 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. **CE 1965 (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – Institui o Código Eleitoral)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997** (Estabelece normas para as eleições). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.619. Inteiro teor do acórdão**. 08 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747871218>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL). **Glossário Eleitoral. Eleição suplementar**. 2020a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e#eleicao-suplementar>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Glossário Eleitoral. Renovação das eleições**. 2020b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r#renovacao-das-eleicoes>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Eleições suplementares. Novas eleições - calendários**. 2020c. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/eleicoes-suplementares>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Código Eleitoral anotado e legislação complementar**. 14ed. Brasília: TSE, 2020d.

BRASIL. TSE. **Bibliografia selecionada: apuração de voto, eleição suplementar, nulidade de voto**. Brasília: TSE, 2012.

BRASIL. TSE. **Temas (Apuração de votos e eleições extraordinárias)**. Brasília: TSE, Secretaria de Gestão da Informação, 2007. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/apuracao-de-votos-e-eleicoes-extraordinarias>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

CASTILHOS, Ângelo Soares; MAFFINI, Rafael. Eleições suplementares: reflexões sobre os recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista do TRE-RS**, v. 23, n. 44, p. 205-241, jan.-jun. 2018.

CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. As hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14, § 7º, da Constituição federal. Inclusive quanto ao prazo de seis meses, são aplicáveis às eleições suplementares. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti (Org.). **Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores - Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, t. 2, p. 320-335.

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

FERNANDES, Lilia Maria da Cunha. **Direito Eleitoral**. 2ed. Brasília: Fortium, 2006.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. A controvérsia não equacionada: a análise jurídico-constitucional do modelo normativo de sucessão da chefia do executivo brasileiro (CE, art. 224, §§ 3º e 4º). In: COSTA, Daniel Castro Gomes da et al. (Coord.). **Direito Eleitoral comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 331-345.

GARCIA, Bruno Souza; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleição suplementar: conceito, circunstâncias e motivações. **Estudos Eleitorais**, v.11, n. 3, p. 185-214, set.-dez. 2016.

GOMES, José Jairo. Invalidez no Direito Eleitoral: nulidade e anulabilidade de votos. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 1, n. 1, p. 63-104, 2009.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania**. 2019. 499f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2ed rev. amp. atual. Salvador: JusPodium, 2017.

KUNTZ, Jamile Ton. Eleições suplementares e desincompatibilização: a tentativa jurisprudencial de compatibilizar os institutos. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 3, n. 4, p. 73-92, jan.-jun. 2011.

LIBERATO, Ludgero. O alcance do conceito do processo jurisdicional eleitoral no Direito brasileiro. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber (Orgs.). **Tratado de Direito Eleitoral. v.6 - Direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 21-47.

- MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- MINAMI, Marcos Youji. **Do conceito de processo eleitoral brasileiro**. 2013. 142f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance - introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.
- NOLETO, Mauro Almeida. **Terceiro turno – crônicas da jurisdição eleitoral**. Imperatriz: Ética, 2008.
- PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito processual eleitoral? Por uma processualidade do direito eleitoral**. 2015. 377f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- PEDREIRA, Rodrigo da Silva. A reprodução obrigatória do artigo 81, § 1º, da Constituição Federal nas leis orgânicas dos municípios. **Verba Legis: Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás**, Goiânia, n. 7, p. 24-35, 2012.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. Contencioso eleitoral: polissemia conceitual, sistemas comparados e posição brasileira. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 7, n. 12, p. 145-170, jan.-jun. 2015.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- REIS, Marlon Jacinto. O novo §3º do art. 224 do Código Eleitoral e a posse do segundo colocado. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desirée; AIETA, Vânia Siciliano (Org.). **Justiça Eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 343-364.
- SILVA, Rodrigo Moreira. Princípio da anualidade eleitoral. **Revista Eletrônica EJE**, a. 3, n. 4, p. 12-14, jun.-jul. 2013.
- STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **O princípio da anualidade e as modificações na interpretação do direito eleitoral pelo Poder Judiciário**. 2016. 157f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ZILIO, Rodrigo López. Renovação da eleição e participação de quem deu causa à nulidade. **Revista do TRE/RS**, Porto Alegre, v. 11, n. 22, p. 23-47, jan.-jun. 2006.

# A JUSTIÇA ELEITORAL E O ENFRENTAMENTO AS FAKE NEWS IMPULSIONADAS PELAS REDES SOCIAIS

Cleber da Silva Moreira

**RESUMO:** A eleição brasileira de 2018 foi marcada pela proliferação das chamadas *fake news*, acionadas por algoritmos de aplicativos que proporcionam interações entre atores. Nesse contexto, o meio WhatsApp (principalmente) foi utilizado como propagador das notícias fraudulentas. O alvo determinante foi o campo político, mas, inevitavelmente, atingiu às normas da Justiça Eleitoral, colocando em dúvida os alicerces da democracia contemporânea. Nesse artigo relatamos as defasagens do campo jurídico e comunicacional frente aos novos ambientes, bem como os esforços adaptativos dos tribunais eleitorais.

Entretanto, a instituição eleitoral — tanto em termos gerais, como especificamente em relação às *fake news* — desenvolveu um sistema de respostas em interlocução com outras instituições, em conversação com atores e, em particular, em parceria com a imprensa profissional e as agências de checagem de notícias. Buscamos explicitar essas práticas sociais analisando as normas em relação ao novo ambiente (redes sociais) em relação às *fake news*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Justiça Eleitoral. *Fake News*. Redes Sociais. Eleições 2018. Jornalismo.

**ABSTRACT:** *The Brazilian election of 2018 was marked by the proliferation of the so-called fake news, triggered by application's algorithms that provide interactions between the agents. In this context, the WhatsApp (mainly), a communication media, was used as a spreader of fraudulent news. The decisive target was the political field but inevitably it reached the norms of Electoral Justice, putting in doubt the foundations of contemporary democracy. In this paper we report the gaps in the legal and communication field in the face of new issues, as well as the adaptive efforts of the electoral courts. However, the electoral institution - both in general terms and specifically in relation to fake news - has developed "a system of responses" in dialogue with other institutions, in conversation with agents and, in particular, in partnership with the professional press and checking fact agencies. We seek to make these social practices explicit by analyzing the rules in relation to the new environment (social medias) and in relation to fake news.*

**KEY-WORDS:** *Electoral justice. Fake News. Social networks. 2018 Elections. Journalism.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Organização dos Estados Americanos (OEA), em seu Guia para garantir a liberdade de expressão frente a desinformação, estabeleceu diversas ações para o enfrentamento a esse desserviço à sociedade. Destacamos, a importância ao fortalecimento do jornalismo de

qualidade, a checagem das notícias fraudulentas através das Agências de verificação e a expansão de pesquisa empírica nas Universidade:

É importante que os meios de comunicação e jornalistas se lembrem do papel que têm a cumprir em uma sociedade de canais privilegiado de debate público. Isso impõe uma série de boas práticas que provaram ser contribuições significativas para o sistema democrático. No caso das Agência verificadoras, cresceram exponencialmente e desempenham um papel importante no combate a desinformação, ajudando os cidadãos a reconhecer as informações falsas. Sobre a pesquisa empírica, os membros da OEA consideram que ainda sabemos muito pouco sobre a extensão da desinformação, seu escopo, causas e efeitos. Neste sentido, é essencial que o mundo acadêmico aprofunde suas investigações sobre a desinformação. Essas investigações devem ter uma base empírica forte e expandir as redes de colaboração entre universidades e centros de pesquisa dos países da América Latina. (OEA, 2019, p. 06).

O objetivo geral desse artigo é inferir sobre as tentativas de mediação dos atores da Justiça Eleitoral, na perspectiva dos processos adaptativos ao ambiente de redes, considerando as *fake news*. Em termos empíricos, apresentaremos inferências indutivas que tenham relação com o objetivo geral, trazendo o debate ao espaço público e provocar os pesquisadores a realizarem mais pesquisas sobre o tema proposto (judiciário e *fake news*).

Nessa perspectiva, questionamos, preliminarmente: Como a Justiça Eleitoral está se preparando para sobreviver nesta nova ambiência dos algoritmos e a desinformação no âmbito da legislação eleitoral e dos processos comunicacionais? O que os atores da Justiça Eleitoral estão projetando para acompanhar o avanço desacelerado das novas tecnologias e suas afetações, desafiando os pensadores da área do direto eleitoral e os especialistas em comunicação?

O que fazer para enfrentar a desinformação, onde o poder oculto das *fake news* são mais poderosos que as informações verdadeiras?

O campo de observação são os acontecimentos que marcaram a eleição de 2018. Observamos, em especial, os processos emergentes no enfrentamento às desinformações nas eleições de 2018 no Brasil. Examinamos a contrainformação da imprensa profissional e o apoio das Agências de verificação, contribuindo a desvendar a multiplicação das *fake news*.

## 1.1 O tema

A democracia contemporânea sentiu fortemente os efeitos destruidores causados pelas chamadas “*fake news*” (notícias falsas), impulsionados pela força da inteligência artificial e seus algoritmos, nas eleições para Presidente do Brasil, em 2018.

Os sintomas do que poderia acontecer no processo eleitoral e os possíveis confrontos na arena política, por meio do arsenal de mentiras, agrupadas a desinformação e o despreparo comunicacional e jurídico da Justiça Eleitoral, perante as plataformas digitais, foram sentidos nas eleições presidenciais brasileiras de 2014.

A vitória da candidata do PT — Dilma Rousseff — sobre o seu oponente, o candidato do PSDB — Aécio Neves —, por uma diferença de 3,28% no total dos votos, foi o prenúncio do que poderia acontecer nas eleições de 2018. O resultado apertado do pleito eleitoral indicava a crescente polarização política, o uso de *fake news* e uma campanha eleitoral mais presente nas redes sociais.

Logo após o resultado da eleição começou a circular na internet uma *fake news* apontando que o PT teria armado todo o resultado do pleito, comprando e violando a urna eletrônica. Dentro dessa narrativa, o texto do jornalista Günther Schweitzer ressaltava que Wall Street, Journal of America e a Veja iriam revelar que Lula, Dilma e outros membros do governo se encontraram com o então presidente do TSE, Ministro Dias Toffoli, para comprar as eleições, causando desconfiança sobre a legitimidade do processo eleitoral e seus atores.

Naquele período, o PSDB entrou no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com pedido ao procurador-geral da República e Procurador-Geral Eleitoral Ricardo Janot, que emitiu nota à imprensa afirmando considerar a solicitação feita pela PSDB uma extravagância, classificando o pedido como temerário e uma imprudência a toda prova. Ainda mais, porque estaria baseado em comentários das “redes sociais” sem “lastro em um único indício de fraude”.

O fenômeno da exploração digital na esfera política é global e mostrou-se evidente no escândalo ocorrido (em 2016) na campanha de Donald Trump, eleito presidente dos Estados Unidos, envolvendo a empresa Cambridge Analytica. Tal empresa é suspeita de violar os dados do Facebook, refletindo a fragilidade do processo eleitoral americano e antecipando o que poderia acontecer na próxima eleição geral do Brasil em relação a influência e manipulação das informações nas redes sociais.

Demonstrando grande preocupação sobre o processo eleitoral realizado em 2018 no Brasil, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), à época, Ministro Luiz Fux, declarou que sérios problemas poderiam ocorrer na eleição daquele ano, alertando para o perigo das *fake news*. O Ministro Fux participou no dia 24/04/2018 do Fórum Amarelas ao Vivo, em São Paulo, sendo entrevistado pelo jornalista da Revista Veja, Antônio Milena. O tema do encontro foi: “Como as redes sociais e as *fake news* afetarão as eleições, o Brasil e você”. Na ocasião, Fux esclareceu que: “A legislação brasileira prevê coibir propagandas abusivas. Uma

propaganda que visa destruir o candidato alheio configura um abuso que pode levar à cassação”.

Conforme o Ministro, as *fake news* acabam contaminando o ambiente político e ferindo o princípio democrático. O voto só pode ser consciente se for antecedido da informação exata sobre seu candidato. Entretanto, não se imaginava que a proliferação das notícias falsas seria avassaladora, tendo como um dos principais alvos o símbolo de transparência, confiabilidade e credibilidade da Justiça Eleitoral: a urna eletrônica, utilizada em cerca de 40 países e reconhecida mundialmente como segura. O sistema de votação, recebeu severas críticas e mentiras fabricadas pelo domínio comunicacional das redes sociais e potencializado por forças ocultas escondidas por trás dos “robôs da internet”.

## 1.2 Judiciário, assessoria e *fake news*

Foi em 1994, que o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro Carlos Veloso, formou a comissão para estudar e implantar, através de uma máquina, o voto eletrônico no Brasil. A equipe, integrada por juristas e técnicos da Justiça Eleitoral responsáveis pela tecnologia da informação, esboçou como seria o voto informatizado. O equipamento funcionaria a luz ou bateria; sem conexão com a internet ou rede. Sua comunicação externa seria por mídias removíveis (*memory cards*, *pen drive*, CD's e o que existisse na época) e a interface com o eleitor seria por teclado numérico universal, promovido de manutenção em braile, favorecendo o voto do deficiente visual. Contudo, a primeira votação eletrônica ocorreu em 1996, com os votos de mais de 32 milhões de brasileiros, um terço do eleitorado da época, coletados e totalizados por meio das mais de 70 mil urnas eletrônicas produzidas para aquelas eleições. Participaram 57 cidades com mais de 200 mil eleitores, entre elas, 26 capitais (o Distrito Federal não participou por não eleger prefeito). Somente em 2002 as urnas eletrônicas chegaram a todos os cantos do país, resultando na primeira eleição totalmente informatizada no Brasil. Sobre esse processo de implantação da urna eletrônica <sup>75</sup>Freitas (2020, p. 01) destaca que:

Tratava-se de uma mudança radical, substituindo o voto escrito pelo voto digital, restando ao eleitor votar apenas o número do candidato, opção menos utilizada à época do voto manual. Agregando tecnologia a todo processo, a Justiça Eleitoral passou a apurar em poucas horas o resultado da eleição, sem qualquer tipo de subjetividade do voto, possibilidade de fraude e que, inclusive, diminui o número de votos nulos em comparação com o percentual médio do antigo sistema de votação. Essa revolução tecnológica chamou a atenção do mundo, atraindo especialistas de vários países e promovendo experiências de votação eletrônica no exterior.

<sup>75</sup> Informações fornecidas por Jorge Lheureux de Freitas, Mestre e Doutor em Administração da Informação pela PUC/RS, Porto Alegre, Brasil, 2020. Texto feito exclusivamente para a presente pesquisa.

Frente ao desagravo institucional decorrido nas eleições de 2018, buscamos explicações para saber o porquê desses ataques à Justiça Eleitoral e o despreparo perante as críticas e acusações recebidas. Em especial, independente de forças invisíveis interessadas em desequilibrar os poderes e as instituições constituídas, a Justiça Eleitoral demonstrou despreparo perante as *fake news*.

Contudo, a instituição eleitoral, depois desses lamentáveis acontecimentos, se posicionou reafirmando a supremacia e eficiência perante o processo eleitoral brasileiro. Estabeleceu, em seus documentos, que é necessário o avanço em tecnologia da informação no sistema eleitoral, além de desenvolver ações de comunicação e educação específicas para a sociedade, instituições públicas e privadas, escolas e universidades, com o propósito de fortalecimento da democracia, cidadania, sempre ressaltando o poder do voto como instrumento de possíveis melhorias para a população brasileira.

### **1.3 Ações estratégicas da Justiça Eleitoral nas eleições de 2018**

A fragilidade em reafirmar e demonstrar, nos últimos anos, a força e a credibilidade do processo eleitoral, culminou na eleição de 2018, em ataques e acusações sem precedentes no país perante o pleito eleitoral, resultando, no primeiro turno da eleição, em uma verdadeira incursão cibernética, inflamada pelo impulsionamento das *fake news* através do aplicativo WhatsApp.

O TSE demonstrando preocupação com a desinformação nas mídias sociais, instituí, em março de 2018, o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, por meio da Portaria N° 232, de 06 de março de 2018. Tal portaria faz referência a atualização do Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, publicada no Diário da Justiça Eleitoral (DJE-TSE), n° 56, de 21/03/2018. O objetivo desse documento foi o de desenvolver pesquisas e estudos no cenário de preparação das eleições de outubro de 2018. Contudo, este documento não foi suficiente para evitar a crise institucional estabelecida. Inferimos que a crise foi acionada por novos algoritmos, de base em meios de inteligência artificial, que afrontaram agressivamente a instituição eleitoral e seus atores.

Diante da demasia de críticas e acusações caluniosas atingindo em cheio os atores e toda Justiça Eleitoral, a Assessoria de Comunicação (ASCOM) do TSE, junto com as assessorias dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais espalhados por todo o Brasil e apoiados pela presidente da Corte Superior Eleitoral, à época, Ministra Rosa Weber, iniciaram uma verdadeira “guerra comunicacional” contra a desinformação. Foram produzidos conteúdos com informações de



esclarecimentos para estancar a avalanche de notícias falsas compartilhadas, principalmente, em grupos de WhatsApp, sobre o processo eleitoral. O Tribunal lançou uma página na internet para esclarecer o eleitorado brasileiro sobre as informações falsas disseminadas pelas redes sociais, com links para acessar os portais de agências de checagem de conteúdo, além de produzir vídeos com linguagem simples e acessível, que foram veiculados nas redes sociais. As informações sobre as irregularidades que chegaram ao conhecimento do TSE foram enviadas aos órgãos de investigação, como o Ministério Público Eleitoral e a Polícia Federal, com o propósito de que se verificassem os prováveis ilícitos e se identificassem os responsáveis pelo compartilhamento de notícias inverídicas e muitas vezes caluniosas. Nas matérias produzidas pela Assessoria de Comunicação da Justiça Eleitoral, foram abordadas informações relevantes aos eleitores, com temas relacionados às atividades jurisdicional e administrativa da Corte, ao enfrentamento da desinformação, e à urna eletrônica. Destacamos o seguinte trecho do balanço das ações:

As Redes Sociais também obtiveram resultados positivos e comprovaram sua importância para a comunicação efetiva com a sociedade. Os perfis oficiais do TSE no Facebook, no Twitter, no Instagram e no YouTube registraram, no período, quase 400 mil novos seguidores. Foram mais de 4,3 mil posts, que alcançaram cerca de 34 milhões de usuários. O Núcleo de Rádio e TV também colheu frutos do trabalho efetivo. A equipe reformulou sua grade de programação e intensificou sua participação no YouTube. Isso se refletiu no número de inscritos do canal, que saltou de 20 mil para quase 100 mil. Além disso, o canal do TSE acumula mais de 23 milhões de visualizações. Foram produzidos 1.380 conteúdo para TV<sup>76</sup>.

Já o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), através do presidente à época, desembargador Jorge Dall’Agnol, constituiu um grupo de trabalho, composto por um desembargador eleitoral, dois servidores da Assessoria de Comunicação, dois servidores da Secretaria de Tecnologia da Informação, dois servidores da Secretária Judiciária, um servidor da Ouvidoria e o Diretor-geral do TRE-RS. O objetivo desse grupo era receber as *fake news*, catalogar, analisar e filtrar o material. A contrainformação esclarecendo a verdade sobre as falsas informações difundidas, foi elaborada pela produção de conteúdo gravados em vídeo e áudio, contando com a participação de servidores do Tribunal eleitoral e compartilhadas em grupos de WhatsApp de formadores de opinião, juízes eleitorais, chefes de cartórios, servidores e membros da Corte eleitoral. Além de matérias e artigos publicados nos principais portais de notícias e jornais de todo o estado.

---

<sup>76</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/gestao-rosa-weber-acoes-estrategicas-e-projetos-desenvolvidos-pela-ascom-obtiveram-resultados-expressivos>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Quando o caso era considerado mais grave, fazia-se o encaminhamento a Polícia Federal. Mas, as dificuldades operacionais encontradas naquele período, como a falta de equipamentos, o acesso à inteligência artificial e o impulsionamento das *fake news* pelos chamados “robôs” da internet, dificultaram a resposta imediata, gerando uma verdadeira “epidemia digital”. Sendo assim, apenas um caso obteve resultado mais concreto, ocasionando a punição de uma mulher que produziu um vídeo e compartilhou pelo WhatsApp com informações falsas sobre a urna eletrônica, dizendo que as “urnas fraudadas” foram para o Nordeste, citando algumas cidades pequenas e de extrema pobreza, declarando que o povo dessas localidades estaria chateado porque não conseguiram votar no candidato de sua preferência. Ela faz acusações dizendo que isso era crime eleitoral e pediu que as pessoas denunciem.

A gravação foi repassada a Superintendência da Polícia Federal do RGS para checarem o vídeo. O inquérito policial foi instaurado pela Polícia Federal, no dia 18/10/2018, por requisição do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Diligências realizadas possibilitaram a identificação da autora do vídeo, que foi indiciada por “divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado” e “caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime, Artigos 324 e 325 do Código Eleitoral, com pena de três anos de detenção”<sup>77</sup>

#### **1.4 Comunicação da Justiça Eleitoral pós-eleição de 2018**

O TSE, através da Assessoria de Comunicação (ASCOM), continuou realizando, mesmo depois das eleições de 2018, diversas ações estratégicas, procurando direcionar e acompanhar as mudanças de paradigma comunicacionais provocados pela instabilidade institucional instaurada, principalmente, no primeiro turno do pleito eleitoral. Fortaleceu o trabalho interno entre as assessorias regionais, estabelecendo a padronização de conteúdos informativos, aplicando a marca da Justiça Eleitoral, e não a marca própria de cada Tribunal Regional, em todos os materiais de comunicação, bem como facilitando e possibilitando a agilidade no compartilhamento da produção de notícias. O objetivo foi estabelecer uma sintonia entre as assessorias, reafirmar a importância em esclarecer e incentivar o eleitor a participar e sentir-se mais próximo ao processo eleitoral e, sobretudo, contribuir em manter pujante a democracia no país.

---

<sup>77</sup> Fonte: Comunicação Social da Polícia Federal no Rio Grande do Sul - imprensa.rs@dpf.gov.br www.pf.gov.br. Acesso em: 10 set. 2019.

Com o propósito de obter mais informações sobre quais as medidas implantadas pela comunicação da Justiça Eleitoral, depois das eleições de 2018, pesquisamos o site do TSE ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)) e encontramos matéria sobre o relatório de gestão da presidente do TSE, Ministra Rosa Weber, onde contempla as principais iniciativas da ASCOM. Destacamos a seguinte passagem:

[...] a reformulação total do Portal de notícias, resultando no aumento dos acessos ao site, passando de 1 milhão/mês para 2 milhões/mês. A criação dos hotspots: #ParticipaMulher e Fato ou Boato? as campanhas TSE contra Fake News – que recebeu em 2019 menção honrosa no Prêmio Innovare – #DemocraciaTodoDia, #SeuVotoTemPoder e Mulheres na Política; e os programas de TV Conexão Eleitoral e Minuto da Checagem. Os três núcleos que compõem a Assessoria de Comunicação do TSE (Imprensa; Campanhas, Rede Sociais e Gestão de Conteúdo Web; e Rádio e TV) realizaram um trabalho inovador e alcançaram resultados expressivos. A seção de Imprensa produziu, de maio de 2018 a abril de 2020, 1.666 conteúdos informativos e 2.754 fotos para o Portal do TSE<sup>78</sup>.

### 1.5 A Justiça Eleitoral debatendo as *fake news*

Considerando a perversidade do fenômeno conhecido como *fake news* em todos os ramos da sociedade, tanto no Brasil como no exterior, a Justiça Eleitoral tem buscado se manter atenta aos problemas e tem se direcionado a encontrar meios de enfrentamento mais eficazes visando às futuras eleições. O TSE e a União Europeia realizaram nos dias 16 e 17 de maio de 2019, em Brasília, o Seminário Internacional Fake News e Eleições <sup>79</sup>. No evento, diversas autoridades conversaram e debateram sobre essa nova ambiência. Entre as palestras e as autoridades presentes no evento, o pesquisador acompanhou e registrou durante os dois dias de Seminário os principais assuntos debatidos.

De acordo com a Diretora do Serviço de Instrumentos de Política Externa da União Europeia, Dra. Hilde Hardeman, “a entidade criou algumas medidas de enfrentamento das *fake news*: sistema rápido de alerta para evitar os ataques, apoiar a imprensa e as agências de checagem de notícias falsas, incentivar o jornalismo investigativo e defender sempre a liberdade de imprensa”. Já o Secretário-Geral da Federação Europeia e Jornalistas (EFJ), Ricardo Gutiérrez, disse que a estratégia para combater a desinformação é criar imunidade contra as *fake news*, preservando a liberdade de imprensa. Gutiérrez ainda informou que 83% da população europeia e 85% da população brasileira estão preocupados com a desinformação,

<sup>78</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/gestao-rosa-weber-acoes-estrategicas-e-projetos-desenvolvidos-pela-ascom-obtiveram-resultados-expressivos>. Acesso em: 20 ago. 2020

<sup>79</sup> As falas aqui transcritas são registros feitos pelo autor do presente Artigo durante o Seminário Internacional Fake News, promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral e a União Europeia nos dias 16 e 17 de maio de 2019, em Brasília – DF – Brasil.

que é um fenômeno crescente, especialmente em países polarizados. Destacou que os políticos estão usando o ataque aos jornalistas para tirar o foco de suas gestões e enfraquecer a verdadeira informação. Relatou também sobre a criação de uma comissão com a participação de plataformas *online* e integrantes da sociedade civil que elaboraram cinco itens de enfrentamento às *fake news*: transparência dos algorítmicos; alfabetização digital; empoderamento da sociedade civil; salvaguarda do ecossistema midiático e a pesquisa acadêmica. Sobre a possível regulação da mídia *online*, apontou que a entidade é contra e que os jornalistas, como defensores da liberdade de imprensa, acreditam que não é necessária uma nova lei, pois já existem mecanismos suficientes.

Segundo o Coordenador do Curso de Direito Eletrônico da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Doutor Walter Capanema,

A mudança de paradigmas nas eleições é necessária. Com atuação judicial, pode-se realizar a remoção ou indisponibilidade do Uniform Resource Locator (URL). As filigranas das mídias do WhatsApp podem ser identificadas pelo URL, impedindo o compartilhamento de conteúdo ofensivo, e podem-se criar medidas coercivas para empresas digitais, como, por exemplo, o cancelando do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a proibição de negócios com as empresas públicas.

O Consultor em *marketing* digital Marcelo Vitorino explicou que “a disseminação das *fake news* e outras formas de guerrilha pretendem tomar o tempo das candidaturas, criando dúvidas e obrigando campanhas a se dedicarem para combater efeitos”.

Acrescentando que, em 2020, serão realizadas eleições em cerca de 5.600 municípios, com 500 mil candidatos e aproximadamente 140 milhões de brasileiros conectados. O campo de batalha deverá ser os resultados de busca (Google e YouTube), as mensagens pelo WhatsApp e as redes sociais (Facebook, Twitter, Instagram). As armas utilizadas deverão ser desenvolvidas pelas empresas que disparam mensagens de WhatsApp, *e-mail*, de *big data* e de redes e ferramentas que permitem o anonimato. Quanto à legislação, não há no ordenamento jurídico a definição de territorialidade e de competência de crimes cometidos em ambiente virtual; o marco civil permite o anonimato do usuário da Internet, isenta ferramentas da responsabilidade sobre conteúdos publicados e dificulta a retirada ou a suspensão de conteúdo, mesmo que anônimos; não existem regras definidas que regulem o mercado das empresas de *big data* e de compartilhamento de mensagens e também não existe o direito à atualização. E, por último, ele observou que os Tribunais Regionais Eleitorais não possuem turmas especializadas e dedicadas a crimes em ambientes virtuais; as empresas que enviam mensagens e/ou enriquecem dados não precisam ser homologadas pelo TSE; as multas aplicadas a infratores por impulsionamento irregular não atendem proporcionalidade ao

investimento realizado; não existe regulamentação ou fiscalização para empresas ou serviços de checagem de dados e não há responsabilização por conteúdo anônimo. Quanto à conscientização, afirmou que não há campanhas educativas em larga escala pelas empresas que promovem impulsionamento, nem que oferecem resultados de busca; o eleitor desconhece as punições que envolvem a produção e a disseminação de *fake news*; ou a maioria dos juízes eleitorais tem pouca familiaridade com termos e ferramentas digitais e não há um trabalho de conscientização sobre a disseminação de *fake news* pela maioria dos partidos políticos e suas respectivas fundações.

Em relação à liberdade de expressão e o crime contra a honra, a Dra. Raquel Branquinho, Procuradora da República e Coordenadora da área criminal do Ministério Público Federal (MPF), observou que,

Em relação ao aspecto penal, os produtores de *fake news* podem ser enquadrados em crimes contra a honra, entretanto as normativas existentes são difíceis de serem confrontadas no contexto da Justiça Eleitoral. Primeiramente, é necessário identificar quem divulgou, através dos mecanismos digitais, para saber a origem. No entanto, há o problema do tempo, pois a lei eleitoral estabelece o período de apenas 45 dias para a propaganda eleitoral, o que dificulta a punição antes ou depois das eleições.

Ela acrescentou que, antes das eleições, já se divulgam matérias benéficas ou desfavoráveis aos potenciais candidatos, sem que isso se enquadre nas regras da propaganda eleitoral antecipada. E, nesse caso, surge a pergunta: quais as regras e os parâmetros que serão utilizados pela Justiça Eleitoral nas próximas eleições? A atual, que funcionava muito bem, não se adapta ao que ocorreu com as *fake news*, em termos genéricos, com destaque para crimes contra a honra e todo tipo de informações que podem influenciar o eleitor a favor ou contra determinado candidato. Contudo, os crimes contra a honra têm difícil conformação, mas a lei eleitoral que trata da propaganda eleitoral poderá ser reformulada com algumas normativas que restringem a propaganda antecipada que pede voto de forma explícita, ou por meio de notícias, ou gerando a desinformação sobre os potenciais candidatos. E completa: “utilizar mecanismos não penais, mas adequados ao sistema, pode dar uma resposta eficiente para garantir o processo eleitoral, a democracia e inibir os potenciais fake news”.

Quanto a palestra da Doutora Taís Gasparian, advogada especializada em liberdade de expressão e Internet, colocou em confronto, de um lado, a liberdade de expressão, que protege o interesse da coletividade, e, do outro, o crime contra a honra, que é contra o interesse individual de cada um. A liberdade de expressão comporta limites diante do nosso ordenamento constitucional. Gasparian complementa:

O Art. 5º da Constituição Federal estabelece que não se pode regular a liberdade de expressão antes, mas, sim, posteriormente à realização da ofensa. Há duas formas de controle: a primeira é a indenização para quem sofre abusos, e a segunda é o direito de resposta. Outra situação trata de duas concepções da liberdade de expressão: a primeira protege a autonomia discursiva dos indivíduos, e, na segunda, o Estado deve garantir a expressão de todos os segmentos da sociedade para promoção da diversidade. E, por último, a liberdade de expressão quanto à censura, a Constituição Federal cita a palavra censura duas vezes para vedá-la: no Art. 5º, inciso (§) IX da Constituição Federal de 1988; “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”; no Art. 220, “A manifestação do pensamento, à criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. Inciso (§) 2º: É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

## 2. A JUSTIÇA ELEITORAL E AS FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES DE 2018

Mesmo com a defasagem jurídica e o espaço político-eleitoral mais ativo, onde a regulamentação acontece em eleições posteriores, além dos inúmeros processos sobre as *fake news* nas eleições de 2018, os Ministros da Corte Eleitoral, agiram com celeridade. Das 50 ações protocolados no TSE, durante o período eleitoral, 48 foram respondidas rapidamente.

Segundo levantamento da Secretaria Judiciária do TSE, das representações protocoladas sobre *fake news*, 16 tiveram resultados parcial ou total, com despacho favorável dos pedidos de tutela de urgência, com objetivo de evitar danos graves e de difícil reparação.

De acordo com informações do site do TSE, em matéria publicada no dia 16.11.2018, pela Assessoria de Comunicação da instituição eleitoral,

Para decidir sobre as fake news, os magistrados basearam suas decisões em princípios constitucionais consagrados, tais como o direito ao livre pensamento e à liberdade de expressão, essenciais para o debate político-eleitoral no Estado Democrático de Direito. Em todas as decisões, os juízes da propaganda reforçaram que a atuação da Justiça Eleitoral em relação ao conteúdo das divulgações na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate político e democrático. Conforme os ministros, as liberdades de pensamento e expressão – nos moldes dos artigos 5º, inciso IV, 220 da Constituição Federal – são inafastáveis, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral. Para eles, esse direito fundamental somente é passível de limitação quando correr ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos. O ministro do TSE, Carlos Horbach, disse que o controle minucioso de todos os conteúdos impugnados durante o pleito foi de extrema importância para evitar que a liberdade de expressão não fosse tolhida em nome da defesa da honra e da imagem do candidato. Para ele, a simples crítica política não pode ser confundida com uma notícia falsa, uma charge ou um *meme*. Numa representação em que a parte pedia a retirada de 115 postagens com supostas fake news, o ministro afirmou ser possível concluir que apenas 35 deles efetivamente continham a divulgação de fatos inverídicos. Nos demais casos,

as mensagens traziam críticas mais duras de determinados candidatos. Para chegar a esta decisão o ministro analisou cada uma das postagens<sup>80</sup>.

### 3. *FAKE NEWS*: ENTRE AS CHECAGENS E AS NORMAS

Com o enfraquecimento das estruturas mediadoras (jornalistas profissionais e especialistas na investigação da notícia) surgiram as agências de checagem de dados e, com elas, as ferramentas de enfrentamento das *fake news*. A primeira ação é verificar o banco de dados para saber se as informações são verdadeiras ou falsas. O diretor de estratégias da agência de checagem Lupa, Gilberto Scofield Jr., informou que

Um dos princípios das checagens é escutar os dois lados da informação para saber quem está dizendo a verdade. Existem também materiais que não têm origem e são mais difíceis de serem confrontados. As ferramentas de verificação são acessíveis e resolvem cerca de 90% do problema. Pode-se verificar a data da publicação da imagem, confrontar essa imagem com a possível montagem compartilhada e comprovar sua falsidade. Outra ferramenta muito utilizada são as checagens através dos posts no Facebook. Nesse caso, a checagem é minuciosa, e, se o post for fake, faz-se a denúncia, e o Facebook diminui o algoritmo do usuário, ocasionando a derrubada da fake news. As seguintes ferramentas podem ser utilizadas para checagem: Google Imagens, Bing, TinEye, além de outros conteúdos, como ClaimCheck, CrowdTangle, LAI, Wayback Machine, Tweetdeck e Monitor do WhatsApp. Outra questão importante apresentada foi a experiência na eleição do México, de onde se destaca o “Projeto Certeza - 2018”, com base na educação. Três ações foram desenvolvidas pelo Instituto Nacional do México (INM): campanha pública sobre o processo eleitoral, através de campanha online e off line sobre a lisura das urnas e os mitos da votação; velocidade de reação interna e externa do poder eleitoral ante as informações duvidosas; e o contato constante e fidelizado com observadores certificados. Essas ações resultaram na igualdade de notícias falsas e verdadeiras, tornando o embate eleitoral mais justo.

Já, o Doutor Mauricio Moura, executivo diretor da IDEIA Big Data, registrou que a Academia tem espaço amplo para,

Discutir sobre as *fake news* e produzir conhecimento, porque é uma realidade irreversível nessa escala tecnológica. Foi realizado acompanhamento pelo Twitter, nos Estados Unidos, para saber quantas *fake news* foram compartilhadas por essa ferramenta. Em 2016, foram registrados 20% (Campanha para presidente nos EUA) e, em 2018, 25% (Campanha do Congresso), ou seja, aumentou. Na maior eleição do mundo, na Índia, pode acontecer a maior disseminação de *fake news*. São 900 milhões de eleitores e 300 milhões de WhatsApp ativos. Além disso, a eleição não é apenas em um dia, o que propicia o maior compartilhamento. Em pesquisa realizada, recentemente, pela IDEIA Big Data, com a intenção de saber quantas pessoas receberam *fake news* em seus celulares durante as campanhas presidenciais da Espanha, dos EUA e do Brasil, cerca de 70% dos entrevistados responderam que receberam *fake news*. As pessoas confiam mais nos conteúdos de notícias que recebem de parentes ou amigos do que na imprensa tradicional e acabam

---

<sup>80</sup> Disponível em: [www.tse.jus.br/tse-atuou-com-celeridade-no-julgamento-de-processos-sobre-fake-news-durante-as-eleicoes-2018](http://www.tse.jus.br/tse-atuou-com-celeridade-no-julgamento-de-processos-sobre-fake-news-durante-as-eleicoes-2018). Acesso em: 20 ago. 2020.

proliferando as notícias falsas. A academia no mundo olha com muita preocupação a inteligência artificial adaptando-se e produzindo áudios, o que demonstra a complexidade do tema e o despreparo frente a essas novas tecnologias.

#### 4. INTERNET E DEMOCRACIA

Na democracia contemporânea a internet se apresenta como principal meio de interação comunicacional, facilitando a circulação das informações entre as diferentes forças sociais, educacionais e políticas. Porém, a carência de incentivo do poder público em melhorar a infraestrutura e proporcionar o acesso gratuito à internet a população de baixa renda, diminui o alcance à informação. A falta de cultura digital e midiática no âmbito social e político, foi um dos problemas que resultou na proliferação das *fake news*, na eleição de 2018, no Brasil. O que demonstra a importância da inclusão social e a necessidade de modernização das instituições políticas em informar seus projetos que possam impactar em benefícios à sociedade, podendo diminuir a desigualdade social. Nesse âmbito, Chagas et al. (2019) afirmam que:

Há pelo menos duas décadas, os mecanismos digitais têm alcançado protagonismo entre os meios pelos quais o campo político se conecta com os cidadãos. Isso se deve a uma necessidade de modernização das instituições políticas, que viram ambiente online um espaço oportuno para “reavivar o interesse público nas instituições democráticas” (LUSOLI; WARD; GIBSON, 2006, p. 24 apud CHAGAS et al., 2019, p. 02).

Contudo, Gomes (2011) apud Chagas et al. (2019) salienta que “a internet não pode ser considerada como um valor democrático em si mesmo, mas somente à medida que é capaz de produzir resultados benéficos para a comunidade política”. Entendemos que essa percepção de Gomes (2011) reflete a pressão ao sistema democrático no mundo todo. A internet, através das redes sociais, ao mesmo tempo que facilita e aproxima, está sendo utilizada por agentes sociais conservadores e radicais produtores de notícias fraudulentas compartilhadas a exaustão, com objetivo de menosprezar as instituições constituídas e amparando lideranças populistas e autoritárias que debocham da democracia e da Constituição de seus respectivos países. Chagas et al. (2019, p.05), referenciando Gomes (2018) também

[...] faz uma extensa revisão do campo da democracia digital (1970-2015) e, entre outros fatores, argumenta que um esforço que pretenda compreender as mudanças ocorridas ao longo do tempo na literatura sobre as intenções entre tecnologia e democracia precisa levar em conta: 1) o padrão tecnológico de cada momento histórico, 2) os usos sociais que se faz da tecnologia em cada momento, 3) os interesses dos atores de cada tempo, e 4) “as referências intelectuais” de quem escreve em cada momento.



A potencialidade da internet no campo político já é uma realidade e acionada como o principal meio de comunicação e propagação de conteúdos ao espaço público. Ituassu (2014, p. 01), nos auxilia a pensar sobre esse processo ao discutir

[...] uma teoria sobre as potencialidades da internet para a representação política em regimes democráticos. Ele sugere que tal comunicação deve se preocupar menos com a interatividade entre representantes e representados e mais com o fortalecimento das práticas deliberativas e participativas no ambiente online.

A revolução digital trouxe muitas vantagens a democracia contemporânea, mas também problemas quanto ao excesso de informações, produzidas e compartilhadas nas redes sociais. A proliferação de informações mentirosas, prejudicam a comunicação e a sociedade como um todo. Desse modo, destacamos o pensamento de Berger e Luckmann (1967), Carey (1989) e Hall (1997), referenciados por Ituassu (2014), para refletir sobre a importância do compartilhamento da comunicação como cultura e seus benefícios a sociedade. O autor afirma:

A comunicação está ligada a termos como “compartilhamento”, “comunhão”. Uma visão de comunicação como rito é direcionada não à transmissão da mensagem no espaço-tempo e seus efeitos em uma realidade social específica e geograficamente limitada, mas às culturas e linguagens que perpetuam a sociedade na história, à representação e reprodução de “crenças comuns”, ao compartilhamento de ideias ou noção de “comunicação como cultura”, o que conecta o pragmatismo americano aos estudos culturais britânicos e às perspectivas construtivistas da teoria social. (ITUASSU, 2014, p.09).

A internet, sem dúvida, foi uma das principais invenções nos últimos séculos. Se a internet afetou diversos campos, não poderia deixar de afetar a política. Se estamos dependentes das novas tecnologias digitais, em todas as esferas culturais, é certo que também, por meio virtual, somos chamados para exercer a cidadania. Conforme Coleman e Blumler (2009) apud Ituassu (2014), as novas tecnologias trouxeram uma nova forma de discurso público e proporcionaram novos espaços para as práticas da cidadania no mundo virtual. Assim:

As inovações institucionais no mundo virtual poderiam despertar uma cidadania mais crítica, ao mesmo tempo em que levariam o governo representativo para uma nova forma de respeito ao discurso público e à deliberação (p.3). Para os autores, o estado atual das democracias contemporâneas requer a criação de novos espaços para prática da cidadania (p.7) e a internet, afirmam, apresenta o potencial de revitalizar os arranjos desgastados da comunicação política contemporânea, injetando novos elementos na relação entre representantes e representados (p.9). Assim, eles sugerem a criação de comunidades cívicas (*civic commons*), como um novo tipo de agência criada para romper com os limites da comunicação política

atual e conectar a voz do público ao dia a dia das instituições. (ITUASSU, 2014, p. 12).

## 5. AGÊNCIAS CHECADORAS DE NOTÍCIAS

A ASCOM (Assessoria de Comunicação) do TSE criou, no segundo turno das eleições de 2018, a página “Esclarecimentos sobre Notícias Falsas”, elucidando sobre casos fraudulentos que circularam nas redes sociais. Foram detectados e esclarecidos 35 casos de desinformações no período do pleito eleitoral. Seguem as algumas Agências de Checagem de notícias que ajudaram a esclarecer os principais casos de fake news nas eleições de 2018:

1) Projeto Comprova – “O Projeto Comprova criou o site em 2018 com a parceria de 24 veículos de comunicação e teve como objetivo analisar, conferir e combater as notícias falsas na eleição, esclarecendo com informações de fontes oficiais e supostos envolvidos nas mentiras compartilhadas. É um site de jornalismo colaborativo contra a desinformação. O projeto teve como base a iniciativa do grupo First Draft da Harvard Kennedy School, nos Estados Unidos, sendo financiado pela Google News Initiative e pelo Facebook Journalism Project. No final das eleições de 2018, o site encerrou suas atividades. O projeto foi retomado em 2019 e atualmente, reúne 28 diferentes veículos de comunicação brasileira com foco em analisar e combater a disseminação de notícias falsas sobre políticas públicas relacionadas ao Governo Federal. A iniciativa é coordenada pela Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e pelo First Draft. As plataformas Google News Initiative e Facebook Journalism Project continuam patrocinando com apoio técnico ao projeto”<sup>81</sup>.

2) O site Boatos.org é outro espaço para a checagem de notícias, foi criado em 2013 e atualmente conta com o apoio de três jornalistas, além de seu criador, especializados em notícias nas plataformas digitais. O site realiza a compilação de informações distorcidas que são contatadas online e esclarece aos usuários da internet. Tem como parceiro o veículo de comunicação digital, de Brasília, Metrôpoles.

3) A agência Lupa é conhecida por ser a primeira Agência de Fact-Checking (Checagem de notícias) do Brasil, fundada em 2015, no Rio de Janeiro. A empresa procura desmentir as notícias falsas. A Lupa integra a International Fact-Checking Network (IFCN), rede mundial de checadores reunidos em torno do Poynter Institute, nos Estados Unidos e o consórcio mundial The Trust Project. Conforme pesquisamos no site da Lupa, nela:

---

<sup>81</sup> Informações disponíveis em: [www.projetocomprova.com.br](http://www.projetocomprova.com.br). Acesso em: 20 ago. 2020.

O repórter da empresa faz um levantamento de “tudo” que já foi publicado sobre o assunto. Consulta jornais, revistas e sites. Depois, se debruça sobre bases de dados oficiais e inicia o processo de garimpo de informações públicas. Na ausência delas ou diante da necessidade de saber mais sobre o assunto a ser checado, o repórter da Lupa recorre às Leis de Acesso à Informação (LAI) e/ou às assessorias de imprensa. Ainda pode ir a campo, levando consigo os meios tecnológicos que julgar necessários para a apuração: equipamento fotográfico, de áudio ou de vídeo. Para concluir seu trabalho, o repórter pode recorrer à análise de especialistas para contextualizar o assunto e evitar erros de interpretação de dados. Com tudo isso em mãos, solicita posição oficial daquele que foi checado, dando-lhe tempo e ampla oportunidade para se explicar. Pelos próximos anos, a Lupa ficará incubada no site da revista Piauí, no modelo de startup, e, por sua vez, no site da Folha e do UOL. Não tem, contudo, qualquer vínculo editorial com nenhuma dessas empresas<sup>82</sup>.

4) A empresa “Aos Fatos Mais”, foi criada em 2015, com sedes no Rio de Janeiro e São Paulo. É uma Agência de checagem automatizada de notícias e desenvolve projetos de inteligência artificial. É uma empresa independente e juntamente com a Agência Lupa realizaram parceria com o Facebook por meio do Programa Checadores Independentes<sup>83</sup>. O circuito utilizado é através das notícias falsas denunciadas pela comunidade do Facebook. As notícias que tiverem compartilhamento de *fake news*, terão seu alcance diminuído.

5) O Blog “Estadão Verifica” se configura como o núcleo de checagem de fatos do jornal O Estado de São Paulo. Tem como objetivo fazer a checagem de fatos e desmonte de boatos. Desde 2019, o “Estadão Verifica” é signatário do código de princípios estabelecidos pela Internacional Fact Checking Network (IFCN)<sup>84</sup>.

6) O Portal de Notícias G1, criou, para as eleições de 2018, a seção de checagem de conteúdos suspeitos denominada “Fato ou Fake”. O objetivo foi identificar as mensagens que causam desconfiança e esclarecer o que é real e o que é falso. Apuração foi realizada em conjunto por jornalistas de G1, O Globo, Extra, Época, Valor, CBN, Globo News e TV Globo. Discursos de políticos também foram conferidos. Utilizaram um “*bot*” (robô) no Facebook e no Twitter que respondia o que é falso ou verdadeiro, caso o assunto já tenha sido verificado pelos jornalistas da Globo. Além disso, por meio de um número de WhatsApp, usuários cadastrados conseguiram ver os links das checagens realizadas<sup>85</sup>.

7) Já o Portal E-farsas, fundado no dia 1 de abril de 2020, em São Paulo e mantido pelo expediente e atualmente Analista de Sistemas Gilmar Lopes, se dedica a realizar pesquisas na internet, buscando por farsas que circulam na rede. O E-farsas.com foi eleito o quarto melhor

<sup>82</sup> Informações disponíveis em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/quem-somoss>. Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>83</sup> Informações disponíveis em: [www.aosfatos.org](http://www.aosfatos.org). Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>84</sup> Informações disponíveis em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica>. Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>85</sup> Informações disponíveis em: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake>. Acesso em: 20 ago. 2020.

site de língua portuguesa pela agência alemã Deutsche Welle. Desde 2011, faz parte do Portal R7<sup>86</sup>.

## 6. CONCLUSÃO

Os processos eleitorais, tanto no Brasil como no restante do mundo, vêm tentando se adaptar ao ambiente interno e externo com o avanço desfreado das novas tecnologias e a influência das plataformas digitais nos pleitos eleitorais. Esse fenômeno surgiu com força em 2010, nas eleições nos Estado Unidos, chegando ao Brasil, nas eleições presidências de 2014. Mas foi no período eleitoral de 2018 que a internet explodiu nas esferas político e social, mostrando sua potencialidade, afetando as colunas da democracia contemporânea e pressionando a Justiça Eleitoral a procurar meios de como enfrentar essa nova ambiência da era digital nos campos comunicacional e jurídico.

O processo adaptativo da Justiça Eleitoral aos ambientes das redes sociais, por conta de todas as suas especificidades e singularidades, está sensível a transição ao novo ambiente dos algoritmos e da *big-data*. A legislação eleitoral vigente, melhorou em relação a eleição de 2018. Foram criadas normas jurídicas de enfrentamento e com a possibilidade de punição aos propagadores das *fake news*. Mas, ainda, existem algumas brechas jurídicas que deverão ser adaptadas e desenvolvidas para regulamentar regras que responsabilizem os grandes provedores da inteligência artificial, especialmente em períodos eleitorais — a respeito da “propaganda eleitoral na internet” — para atrair eleitores desinformados por meio das mídias sociais.

Nesse caso, os movimentos da Justiça Eleitoral no sentido adaptativo, diante da defasagem jurídica, ocorridos nas eleições de 2018, começaram a ser enfrentados pós-eleição. Os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral criaram um Grupo de Trabalho para estudar e produzir normas jurídicas eficientes em lidar com as novas tecnologias, tentando diminuir o fluxo contínuo de notícias fraudulentas e irregularidades difíceis de serem julgadas pela atual legislação. Além disso, os membros da Corte Eleitoral fizeram adequações, no que se refere a remoção da “propaganda eleitoral na internet irregular”, possibilitando a punição de terceiros, partidos políticos ou candidatos que venham a compartilhar a desinformação em massa, demonstrando má fé e interesses escusos.

Quanto ao processo adaptativo da Justiça Eleitoral perante o ambiente, mediado por seu sistema comunicacional, inferimos que foram interpelados pelos processos midiáticos com a ocorrência das *fake news*, instaurando, no primeiro turno das eleições de 2018, uma crise

---

<sup>86</sup> Informações disponíveis em: [www.e-farsas.com](http://www.e-farsas.com). Acesso em: 20 ago. 2020.

institucional empoderada pelo compartilhamento acelerado das notícias fraudulentas, surpreendendo não apenas os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral e seus servidores públicos, mas também parte do eleitorado, influenciado pelo volume de intempéries difundidas pelas redes sociais, colocando em dúvida a legitimidade da democracia contemporânea do país e estabelecendo explicitamente ataques à urna eletrônica, considerada o maior símbolo de transparência e confiabilidade do sistema de votação.

Portanto, entendemos que existe uma outra relação que surge entre a dinâmica do campo político parlamentar e a Justiça Eleitoral, algo que não se restringe a regulamentação dos meios no sentido *stricto sensu* e que foi penetrando, sem piedade, no processo eleitoral: são as denominadas “*fake news*”. Prática antiga e desprezível, que transita na esfera política com objetivo de manipular a informação e desorganizar as instituições constituídas legitimamente pela Constituição Federal. Entretanto, com o alcance das redes sociais, às *fake news* entraram em confronto direto com o processo eleitoral e seus atores, com reflexos prejudiciais ao sistema democrático e a sociedade.

Por um lado, temos a Justiça Eleitoral se interpondo na relação entre o campo político parlamentar e o eleitor no processo eleitoral, tentando regular os usos e os meios. Além disso, a justiça está buscando normas de regulação em relação às mutações dos meios que acontecem numa escala muito veloz, reforçadas pela internet e suas peculiaridades. De outro lado, temos o aparecimento das *fake news*. Difundidas largamente pelas plataformas digitais, de forma oculta, fantasmagórica, causam inúmeros prejuízos à democracia e ao sistema eleitoral brasileiro. Milhares de informações mentirosas foram compartilhadas, principalmente, pelo aplicativo WhatsApp, causando um embaralhamento entre o espaço público, a instituição eleitoral e seus atores, de forma que todos foram severamente agredidos nas redes sociais e criticados por causa das *fake news* que circularam (e ainda circulam) em todas as classes sociais.

A partir dessas demandas, a Justiça Eleitoral e a sua assessoria vão a campo buscar dados precisos e, para adequar as informações, produzem documentos que são relativamente técnicos, desconstruindo determinada *fake news*, restabelecendo a informação com referência objetiva. Todavia, as assessorias de comunicação do TSE e dos 27 Tribunais Regionais contaram com a importante parceria da imprensa profissional e das agências de checagem de notícias. Nesse ponto, reiteramos o ressurgimento e a importância do jornalismo investigativo, que se faz necessário para esclarecer e pesquisar, bem como determinar, de forma mais segura, o que é mentira e o que é verdade, comprovando que o poder da informação pode trazer significativas mudanças para a sociedade contemporânea.

As assessorias de comunicação da Justiça Eleitoral tiveram o apoio incansável da mídia profissional e das agências de checagem. Em alguns casos, as próprias empresas de comunicação montaram o seu departamento de verificação, utilizando seus meios de busca e jornalistas dedicados, exclusivamente, em analisar as demandas de notícia fraudulentas oriundas de diversos canais. Em outras situações, portais e jornais de notícias se apropriaram das agências de checagem para esclarecer as notícias mentirosas. Importante destacar que um dos núcleos de resposta às *fake news* se manifesta no surgimento de grandes agências de checagens (*fact-checking*), apoiadas pelas plataformas digitais e com selo de credibilidade de empresas e organizações estrangeiras. Ainda nessa linha, foi criado um projeto de jornalismo corporativo, juntando cerca de 30 órgãos de imprensa de todo o país, com o objetivo de analisar e conferir as inúmeras *fake news* lançadas de forma irresponsável e criminosa ao espaço público.

A primeira instância de nossa análise demonstra um certo embate entre atores (na condição de eleitores). A segunda instância trata da interposição da justiça (e de sua assessoria de imprensa) no sentido de estabelecer — ou pelo menos tentar — a objetividade dos fatos. E ainda temos um terceiro elemento, que trata da atuação do jornalismo profissional e das agências de checagem, os quais buscam apurar e verificar as informações.

Contudo, é importante considerar a velocidade da desinformação perante a informação. A desinformação é criada para desqualificar um fato e gerar dúvidas sobre determinado assunto com interesses obscuros. A desinformação é uma informação, que não tem base em fatos e, sim, em crenças, mitos e folclores. Ela é mais atraente e sua circulação através das redes sociais é muito mais rápida que a notícia verdadeira. As notícias fraudulentas são criadas para incitar o caos e dividir a sociedade.

As poderosas corporações da indústria da tecnologia criaram ferramentas que trouxeram maravilhas a sociedade, entretanto, também, estão sendo utilizadas para desestabilizar, manipular, afetar as emoções e captar dados pessoais com objetivo de descobrirem o padrão de comportamento de cada indivíduo. Desse modo, devemos continuar estudando esse tema e especular outras medidas e alterações regulares da inteligência artificial. Precisamos ficar vigilantes sobre a persuasão no campo político com reflexo nos movimentos sociais.

## REFERENCIAS

CHAGAS, Viktor et al. A ‘nova era’ da participação política? WhatsApp e call to action nas consultas do e-Cidadania (Senado Federal). In: Encontro Anual da Associação

Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação – COMPÓS, 28. **Anais Eletrônicos...** Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em:

[http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos\\_arquivo\\_JT1EOMKMML66U7OZDT8P\\_28\\_7653\\_20\\_02\\_2019\\_20\\_48\\_38.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_JT1EOMKMML66U7OZDT8P_28_7653_20_02_2019_20_48_38.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

FREITAS, Jorge Lheureux, Mestre e Doutor em Administração da Informação pela PUC/RS, Porto Alegre, Brasil, 2020. Texto feito para o artigo.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R.C.M; GOMES, W; MARQUES, F.P.J. (Orgs.). Internet e participação política no Brasil. 2018.

ITUASSU, Arthur. E- representante como teoria política: comunicação social, internet e democracia representativa. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação – COMPÓS, 23. Anais Eletrônicos... Belém: Universidade Federal do Pará, 2014. Disponível em:

[http://www.rosepepe.com.br/compos/Docs/GT05\\_COMUNICACAO\\_E\\_POLITICA/ituassu\\_compos\\_2014b\\_2170.pdf](http://www.rosepepe.com.br/compos/Docs/GT05_COMUNICACAO_E_POLITICA/ituassu_compos_2014b_2170.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Guia para garantir la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales. 17 out. 2019. Disponível em:

[https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia\\_Desinformacion\\_VF.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAKE NEWS - Promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral e a União Europeia nos dias 16 e 17 de maio de 2019, em Brasília – DF – Brasil - Mais informações disponíveis em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/presidente-do-tse-avalia-que-seminario-sobre-fake-news-marca-fechamento-do-ciclo-das-eleicoes-2018>.

SITE TSE – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/gestao-rosa-weber-aco-es-estrategicas-e-projetos-desenvolvidos-pela-ascom-obtiveram-resultados-expressivos>. Acesso em: 20 ago. 2020.

## **AUDIODESCRIÇÃO POLÍTICA: AS CAMPANHAS ELEITORAIS SOB DIFERENTES PONTOS DE VISTA**

### ***POLITICAL AUDIODESCRIPTION: ELECTORAL CAMPAIGNS FROM DIFFERENT POINTS OF VIEW***

Cristian Evandro Sehnem

**RESUMO:** Audiodescrição é a tradução intersemiótica de imagens para textos escritos, falados ou sinalizados, cujas palavras geram construções mentais fidedignas. É feita por equipes de trabalho capacitadas e experientes em audiodescrição, constituídas por profissionais consultor (imagista), roteirista e narrador. Quando esta tradução enfoca a Administração Pública, da qual a Justiça Eleitoral é parte, propõe uma audiodescrição política. Hoje, a audiodescrição é obrigatória em propagandas e debates eleitorais na televisão. Assim, o presente artigo considera e desenvolve a audiodescrição política como um recurso de acessibilidade avançado e indispensável à inclusão eleitoral. Baseia-se em legislações, normas técnicas e pesquisas científicas destas áreas de conhecimento. Também exercita a construção imagética a partir de palavras, analisando algumas propagandas eleitorais audiodescritas. Entende que a obrigatoriedade da audiodescrição nas eleições brasileiras amplia singularmente a disseminação e o respeito à inclusão social. Falta, contudo, mais conhecimento, formação e experiência em audiodescrição, cuja inserção deve acontecer desde o planejamento de cada campanha eleitoral.

**PALAVRAS-CHAVE:** audiodescrição; campanhas eleitorais; inclusão política; eleitores e elegíveis com deficiência ou mobilidade reduzida.

**ABSTRACT:** *Audiodescription is the intersemiotic translation of images into written, spoken or signed texts, whose words generate reliable mental constructions. It is made by work teams trained and experienced in audiodescription, made up of professional consultants (imagist), screenwriter and narrator. When this translation focuses on Public Administration, of which the Electoral Justice is a part, it proposes a political audiodescription. Today, audiodescription is mandatory in advertisements and election debates on television. Thus, this article considers and develops political audiodescription as an advanced accessibility resource and indispensable to electoral inclusion. It is based on legislation, technical*



*standards and scientific research in these areas of knowledge. It also exercises the construction of images based on words, analyzing some audio-written election advertisements. It understands that the mandatory audiodescription in Brazilian elections singularly expands the dissemination and the respect for social inclusion. However, there is a lack of more knowledge, training and experience in audiodescription, the insertion of which must take place since the planning of each election campaign.*

**KEYWORDS:** *audiodescription; election campaigns; political inclusion; voters and eligible persons with disabilities or reduced mobility.*

## **INTRODUÇÃO**

No ano de 2003 chega ao Brasil um inestimável recurso inclusivo para pessoas com deficiência visual: a audiodescrição. Nascida para o cinema e a televisão, logo é estendida aos demais meios de comunicação, embora a legislação seja necessária para sua maior aplicação. Dizer o que se está vendo já é um exercício difícil, que a audiodescrição acirra por contemplar a percepção das imagens por quem não as processa nos formatos tradicionais ou as compreende de outros modos.

Nas eleições municipais de 2016 a audiodescrição torna-se obrigatória. Com a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (LBI), propagandas e debates eleitorais na televisão devem contemplá-la. É uma acessibilidade comunicacional que revela parte populacional ainda excluída e insere a audiodescrição em cada município brasileiro. Caminho idêntico ao do sistema braille e dos softwares leitores de tela a partir de 1996, quando a urna eletrônica torna o voto independente e sigiloso ao eleitorado com deficiência visual (em 2020, com uma nova síntese de voz). Caminhada inclusiva que ataca a discriminação capacitista, pois está na sociedade e não nas pessoas com deficiência os principais obstáculos para ir e vir com autonomia, independência e qualidade de vida.

A audiodescrição deve seguir diretrizes e métodos para cumprir objetivos e razões de existir. Basicamente, é crucial que possibilite a construção mental e/ou a compreensão das imagens por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (aqui direcionadas à esfera política). A ideia geral de que isso pode ser feito por qualquer pessoa, pois é fácil, simples e dispensável de formação, perpetua a exclusão social. Descrever o que se está vendo para pessoas com cegueira ou baixa visão, por exemplo, não é o mesmo que o cotidiano com

vizinhos ou colegas de trabalho sem deficiência. São indispensáveis os e as profissionais audiodescritores no processo audiodescritivo, pois garantem a tradução intersemiótica. Não reclamam à toa quem assiste as campanhas partidárias com audiodescrição, seja individual ou por meio de suas entidades representativas, sob a justificativa de não conseguir ver nem entender nada. A equipe de trabalho audiodescritiva, composta por audiodescritores consultor, roteirista e narrador, com formação e experiência mínimas, tem essa função e responsabilidade.

A audiodescrição na esfera política ainda carece de diretrizes e métodos específicos. São comuns as audiodescrições de propagandas e debates eleitorais com a mesma linguagem e referência de eventos esportivos, culinários ou mesmo infantis. Ainda que recente (criada em 1975 nos Estados Unidos), já está em tempo da audiodescrição receber especialidades: não é a supremacia de um modo de ver sobre o outro, nem assistencialismo, oportunismo, moda. Ao mesmo tempo é preciso conscientizar partidos políticos, emissoras de televisão e demais protagonistas ainda despercebidos de que parte significativa do eleitorado, e não só com deficiência ou mobilidade reduzida, vê seus elegíveis e campanhas nula ou parcialmente.

O presente artigo objetiva considerar e desenvolver a audiodescrição política como um recurso inclusivo no processo eleitoral brasileiro, a partir de legislações, normas técnicas e pesquisas científicas destas áreas de conhecimento. Também avalia algumas propagandas eleitorais com audiodescrição, para exercitar a construção de imagens a partir de palavras e o aperfeiçoamento da técnica audiodescritiva. Tem por metodologia a pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa e técnica aplicada. Não faz uso de notas de rodapé ou de gráficos que dificultem a leitura por softwares leitores de tela ou linhas-braille (o autor possui deficiência visual e usa estes modos de escrita e leitura também).

## **CAPÍTULO 1: AUDIODESCRIÇÃO, AUDIODESCRITORES E SUAS FUNÇÕES**

No primeiro capítulo de Genesis, Deus cria a Terra e o Universo. Os versículos a seguir apresentam parte da narrativa:

“Deus disse: ‘Faça-se a luz.’ E a luz foi feita. Deus viu que a luz era boa e separou a luz das trevas. Deus chamou dia à luz, e às trevas, noite. Assim, surgiu a tarde e, em seguida, a manhã: foi o primeiro dia” (BÍBLIA, Gênesis 1, 3-5).

Muitos acreditam que a primeira criação de Deus na Terra é a luz. Não, antes Ele traz a palavra, através de Sua voz: “Faça-se a luz”. Poderia fazê-la em pensamento, certamente, mas

opta pela voz, em alto e bom som. Porque desde o princípio ensina que não basta ver: só existe o que é significado.

Ante um elemento desconhecido, ainda não significado, o ser humano perde a visão, não compreende, precisa de ajuda. Só assimila o que está delimitado em palavras, racionalizado pelos meios de percepção e expressão. A visão é coordenada por palavras, assim como a audição, o olfato, o tato, a gustação. E ainda que o ser humano não fale, escreva, leia ou sinalize, elas estão presentes na mente racional, constantes. Socialmente, as civilizações convencionam estes significados. Tudo e todos são definidos, qualificados, esmiuçados. Um arsenal léxico é construído, cujas proporções criam e exigem distintas áreas de conhecimento e profissões. Arsenal transmitido oralmente nos primórdios, de geração a geração, mas eternizado com o nascimento da palavra escrita.

Esta escrita evolui, aprofunda e se diferencia em tipologias textuais. E na significação de tudo e todos, a principal tipologia textual é a descritiva. Descrição que tem por essência definir seres, objetos, ambientes, situações, do geral aos pormenores. Hoje, comumente utilizado em biografias, notícias, classificados, cartões, currículos, manuais. Fundamentado especialmente com substantivos, adjetivos e advérbios.

Esta descrição significativa que convencionou tudo e todos é feita a partir de grupos dominantes e/ou majoritários. Mesmo que diga respeito a todos, ela não é de e para todos, consciente ou inconscientemente. Grupos minoritários, que têm percepções e expressões diferentes, a partir de sentidos remanescentes e/ou condições distintas de ser e pensar, são inferiorizados e excluídos. Devem se submeter a estas convenções iniciadas há gerações, ainda que de outros modos pudessem ver e/ou ser, aptos e potenciais. Nas décadas mais recentes, com a eclosão de movimentos e políticas sociais pelos direitos destes grupos minoritários, reflexões e mudanças são propostas. Uma sociedade de fato racional e evoluída não pode manter parte de seus membros desprezada e subserviente. Inclusão social é a denominação destes movimentos e está voltada a pessoas com deficiência, idosas, negras, transexuais, indígenas, sem teto, com dificuldades de aprendizagem, homossexuais, ciganas. Sem assistencialismo, sem relações hierárquicas de subserviência, mas de oportunidades equânimes, de ações conjuntas sob o princípio “Nada sobre nós sem nós” que gerem transformações sociais para o “ir e vir” de todos e todas.

No cerne da questão, um movimento revisita e adapta estas convenções sociais que significam e enquadram tudo e todos. A partir de 1975 um estudante norte-americano atenta e pesquisa uma prática antiga: a descrição de imagens para pessoas cegas. Na sua dissertação de

mestrado, intitulada *Television of the Blind*, pela Escola de Artes Criativas da San Francisco State University, Gregory Thomas Frazier desenvolve uma técnica descritiva e tradutória de imagens que instiga a visão por outros sentidos. Quer desafiar as bases da civilização: mais que significar o que está convencionado pela visão, busca enxergar pelos sentidos remanescentes e resgatar potencialidades perdidas no passado.

### **a. O QUE É AUDIODESCRIÇÃO**

A NBR nº 16.452:2016 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) possui o conceito atualmente mais completo de audiodescrição. Esta é a primeira e por enquanto única norma exclusiva sobre este recurso inclusivo, com princípios e práticas tradutórias fundamentais, ainda que em construção, a começar pelo próprio conceito:

“Audiodescrição: recurso de acessibilidade comunicacional que consiste na tradução de imagens em palavras por meio de técnicas e habilidades, aplicadas com o objetivo de proporcionar uma narração descritiva em áudio, para ampliação do entendimento de imagens estáticas ou dinâmicas, textos e origem de sons não contextualizados, especialmente sem o uso da visão” (ABNT, 2016a, 3.3).

Trata-se de uma tradução de modalidade intersemiótica ou transmutada, caracterizada pelo “texto de partida e chegada em meios semióticos diferentes, do visual para o verbal e vice-versa” (MOTTA; FILHO, 2010, p. 83). Destina-se a imagens dinâmicas, como vídeos, reuniões e palestras, bem como a imagens estáticas, que podem ser fotografias, folhetos e cartazes; além de legendas de identificação da pessoa entrevistada ou o telefone para mais informações, a voz cuja pessoa não está visível, o som fora de contexto ou difícil de entender, os símbolos matemáticos não acessíveis. Também serve a pessoas com outros status, como deficiência intelectual, idosos, com déficit de atenção, disléxicas. Até mesmo pessoas surdas têm proveito: enquanto a audiodescrição descreve, detalha as características da imagem para o público com deficiência visual, para as pessoas surdas ou com baixa audição ela significa, nomeia o que está sendo visto. Por isso não convém que seja apenas em áudio: é mais inclusiva se também for escrita, em texto digital, pelo sistema braille e em caracteres ampliados; e na língua brasileira de sinais (Libras).

Outro conceito de audiodescrição, da Instrução Normativa nº 1/2019 da Presidência da República, ainda que mais recente não é o mais completo. Mesmo assim, tem importantes aspectos:

“Audiodescrição: a narração, em língua portuguesa, integrada ao som original da obra audiovisual, contendo descrições de sons e elementos visuais e quaisquer informações adicionais que sejam relevantes para possibilitar a

melhor compreensão desta por pessoas com deficiência visual e intelectual” (BRASIL, 2019, art. 2º).

Desconsidera imagens estáticas porque limita-se aos pronunciamentos oficiais da Presidência da República, pela televisão. Junto a propagandas e debates eleitorais, lança a proposta da audiodescrição política. E oficializa outro público para a audiodescrição: pessoas com deficiência intelectual, como as que possuem a síndrome do x frágil ou de down. É mais uma diretriz à técnica audiodescritiva: a linguagem fácil. Não basta aos profissionais audiodescritores identificarem o elemento visual e a ou as palavras que melhor o molde, mas torná-las de fácil compreensão para todos, através de termos e frases simples.

Um terceiro conceito de audiodescrição, também recente e inovador, está na NBR 15.290:2016 da ABNT, que trata de acessibilidade em comunicação na televisão:

“Audiodescrição (AD): narração descritiva em voz de sons e elementos visuais-chave, como movimentos, vestuário, gestos, expressões faciais, mudanças de cena, textos e imagens que apareçam na tela, sons ou ruídos não literais, despercebidos ou incompreensíveis sem o uso da visão” (ABNT, 2016b, 3.1.3).

A televisão contém uma variedade expressiva de imagens dinâmicas. São filmes, novelas, propagandas, jogos, jornais, shows de auditório, rodas de debate, alguns gravados, outros ao vivo. O tempo é cronometrado, nenhum segundo pode ser perdido. Por isso espaços de silêncio para a inserção de unidades descritivas são um desafio para a técnica audiodescritiva.

“A narração das unidades descritivas, ou seja, cada uma das inserções de audiodescrição dentro de uma marcação de tempo, é colocada preferencialmente entre os diálogos e não interfere nos efeitos musicais e sonoros” (MINC, 2015, p. 10).

Quando inevitável, é preciso sobrepor a fala ou som original da obra ou evento televisivo. É a última alternativa, um dilema entre a imagem e a fala da obra. Aceitável somente quando a fala ou som não for essencial à compreensão da cena ou enredo.

“a descrição de imagens deve adequar-se ao tempo de silêncio disponível e, quando imprescindível, sobrepor-se às falas. (...)A sobreposição é permitida somente quando a descrição da informação visual for considerada relevante para a compreensão” (ABNT, 2016a).

Contudo, a audição de duas vozes simultâneas é impossível, mesmo para pessoas com deficiência visual. Nestes casos, é preciso diminuir o volume do som original (e não crucial à compreensão da obra ou evento, reitere-se), priorizando a audiodescrição. Por isso diverge da (ABNT, 2016a): “Os volumes da audiodescrição e do áudio original devem estar equalizados de modo que ambos sejam apreendidos e compreendidos”. Pois o lugar correto da unidade descritiva em uma imagem dinâmica é o silêncio entre falas e outros sons originais. E ainda que outra diretriz da ABNT seja atendida, leia-se o uso de gênero narrativo oposto ao predominante na obra ou evento televisivo (voz feminina versus voz masculina), a audição de duas vozes sobrepostas não é possível. Neste conceito da NBR 15.290:2016 também destacam-se os elementos e características a serem priorizados. Expressões faciais, por

exemplo, de modo objetivo e unânime, sem interferir ou alterar o sentido da obra ou evento, exige incansável pesquisa e experiência. O mesmo vale para gestos, indumentárias, objetos, animais, gráficos, enquadramentos. A expressão “elementos visuais-chave” significa o foco no que é mais importante, sem ignorar a construção imagética total.

Para isso, não faz sentido repetir falas já trazidas pela obra ou evento, descrever imagens menos ou nada relevantes em relação a outras essenciais, usar palavras imprecisas ou óbvias, ignorar imagens ou obras por considerá-las impróprias aos espectadores ou tendê-las a julgamentos e preferências pessoais. Como ilustração, suponha-se que, em um programa televisivo sobre a inclusão política das mulheres, a apresentadora é uma senhora negra e gorda com lenço no cabelo (Tia Nastácia, do Sítio do Picapau Amarelo). Mas em um silêncio de cinco segundos a unidade descritiva colocada é apenas “mulher”. Ora, características visuais mais importantes foram ignoradas, pois há espaço suficiente e “mulher” é uma construção imagética dedutível pela audição (salvo se uma senhora transexual, cujo termo é então necessário). A colocação de uma palavra em detrimento de outra também pode transparecer resistência ou censura, como “negra”, “gorda” ou “idosa” no caso.

Estender-se é igualmente inapropriado, pois silêncios são raros e mesmo quando existem devem ser bem aproveitados. Suponha-se que, para a mesma ilustração, a unidade descritiva colocada é “Na cena aparece uma mulher idosa, negra e gorda, com um lenço no cabelo, que olha para a frente”. Não há espaço suficiente para tanto, falas originais acabarão sobrepostas sem necessidade e há como colocar esta informação em menos palavras. Analisando: “na cena aparece” e “que” são redundantes, “mulher idosa” é sinônimo de “senhora” e “uma” comunica-se em número e gênero com “senhora”. Assim, “senhora negra e gorda com lenço no cabelo” e, se sobrar dois segundos, “olha à frente” (característica menos importante no contexto: apresentadores geralmente estão assim), gera a mesma construção imagética, com menos palavras. Traduzir mais imagens com menos palavras afere a qualidade da tradução (alto poder de significação imagética no contexto da obra). Inclusive nas imagens estáticas: o tempo de leitura da audiodescrição deve se aproximar ao de uma pessoa sem deficiência que olha a obra. Numa exposição por exemplo, suponha-se que um estudante com baixa visão esteja com a turma: se ele demorar muito mais tempo para ler as audiodescrições, ficará para trás e separado da turma.

Cuidado com soluções equivocadas. Pausar o vídeo para aumentar silêncios, montando-se uma versão especial da propaganda, por exemplo, é imprudente e impraticável: a proposta inclusiva busca a mesma obra a todos e, na televisão, onde a audiodescrição é opcional, não há como sincronizar versões com tempos distintos.

## 1.2 A EQUIPE AUDIODESCRITIVA

Na audiodescrição de imagens deve priorizar-se o público com deficiência visual. O status de pouca ou nenhuma visão dos olhos é condutor desta técnica tradutória, cujo serviço aos demais usuários fica subordinado. A escrita ou fala audiodescritiva também conduz o olhar e significa a visão. Para isso é imprescindível uma equipe de trabalho em audiodescrição, capacitada, experiente e completa. A NBR 16.452:2016 da ABNT estabelece a estrutura laboral, com a definição de três profissionais audiodescritores, a começar pelo consultor:

“Audiodescritor consultor: profissional que realiza a revisão e adequação do roteiro e da narração da audiodescrição com formação técnica adequada. Convém que seja um profissional com deficiência visual” (ABNT, 2016a, 3.4).

Nos primeiros anos, a audiodescrição é produzida unicamente por profissionais com visão, na assistência a pessoas com deficiência. Hoje, uma audiodescrição só acontece quando um audiodescritor consultor trabalha junto. A denominação “consultor”, aliás, não é adequada, permite mal-entendidos. O termo “imagista” é uma proposta mais exata e inequívoca. Ainda que buscado no Imagismo, movimento literário do século XX, vai ao encontro de seus princípios. “Uma característica do imagismo é a tentativa de isolar uma única imagem para revelar sua essência” (WIKIPEDIA, 2020). A particularidade é o audiodescritor imagista focado à construção imagética pela e para a mente com deficiência visual. Para tanto, sem os vícios, obviedades, imaginários que a idiosincrasia convencional impõe às palavras. É o “nada sobre nós, sem nós” de caráter profissional (pessoas com deficiência geralmente são convidadas a trabalhos voluntários, poucas vezes profissionais). Audiodescrever é uma tradução em dois movimentos: de imagens em palavras e destas em imagens mentais (imagismo). E audiodescritores consultores (imagistas) revisam e se responsabilizam pela construção imagética a partir do texto. Ainda mais quando é possível dois profissionais: um consultor com cegueira e outro com baixa visão, para estas duas formas de ver em palavras. Porque não só para usuários com cegueira é feita a audiodescrição, exemplifica (ABNT, 2016a): “A fim de facilitar a localização de um personagem por pessoas com baixa visão, deve ser destacada uma parte da vestimenta, um acessório ou uma cor predominante que sobressaia visualmente”. Mas não basta a deficiência visual: para ser audiodescritor consultor deve haver formação e experiência na área. Principalmente, domínio de vocabulário e de redação, uso de meios acessíveis de escrita e leitura (como sistema braille e softwares leitores

de tela) e habilidade na construção de imagens a partir de textos escritos ou falados (amplo e opulento álbum mental). Com empenho, interesse e responsabilidade pelo trabalho que produz.

Adiante, a ABNT estabelece outro profissional da equipe audiodescritiva, o audiodescritor roteirista:

“Audiodescritor roteirista: profissional que elabora o roteiro da audiodescrição, com formação técnica adequada” (ABNT, 2016a, 3.6).

É quem inicia a tradução intersemiótica, de imagens a palavras, abrindo o roteiro de audiodescrição. Sabe quão complexo e difícil é ver e significar o que está vendo. Ainda que mais profissionais atuem com a visão e seus significados, é o audiodescritor roteirista que o faz junto a um colega com deficiência visual, para públicos com esta e outras condições específicas. Complexidades como um rosto, por exemplo: descrevê-lo para pessoas que vêem-nos diariamente é uma coisa; para quem há anos ou nunca os viu (na perspectiva luminosa) é outra (minúcias físicas, emocionais, etárias, ornamentais, culturais). Também formado e experiente em audiodescrição, deve ter domínio de vocabulário, da escrita e da observação. Essencial é que saiba dizer o que vê, racional e ordenadamente, do prioritário ao quase insignificante, e ver em detalhes. Além disso, capaz e livre de preconceitos para trabalhar junto a colegas com deficiência visual, bem como interagir e atender aos públicos aos quais presta o serviço. Cuidando sempre para evitar audiodescrições de PCV para PCV (PCV: pessoa com visão), às vezes só para mostrar quão bonito e complexo sabe escrever.

E o terceiro profissional considerado pela ABNT na equipe audiodescritiva é o narrador: “Audiodescritor narrador: profissional que realiza a narração do roteiro da audiodescrição” (ABNT, 2016a, 3.5).

É o profissional que executa o roteiro da audiodescrição, após finalizado pelos audiodescritores consultor e roteirista (nas audiodescrições em áudio). Tem relação principal com a postura e interpretação da voz. Inclusive, as “narrações devem ter dicção clara e a entonação deve respeitar a dinâmica e o gênero da obra, evitando tornar-se monocórdica ou demasiadamente expressiva” (ABNT, 2016a, 5.12.3). A narração clara e envolvente, sem invadir nem prejudicar a imersão na obra ou evento, é seu diferencial audiodescritivo; é a voz que fala aqui, enquanto os sons originais estão lá. Em audiodescrições gravadas, ajustes são possíveis (tempos, cortes, melhorias de palavras, verificação contextualizada), com a presença de toda a equipe audiodescritiva. Já nos eventos ao vivo, as funções de roteirista e narrador geralmente são feitas por um só profissional (com o problema do consultor excluído ou pouco atuante).



Dos modos de trabalho, o roteiro é a principal ferramenta da equipe audiodescritiva. Documento onde os audiodescritores roteirista e consultor desenvolvem a audiodescrição da obra ou evento, em idas e vindas mútuas de ajustes e correções. Os formatos digitais são recomendados, pela praticidade, uso comum e acessibilidade.

“O roteiro da audiodescrição deve ser redigido com coerência, coesão, fluidez, sintaxe objetiva, orações com sentido completo e tempo verbal no presente do indicativo. Devem ser evitados os gerundismos, regionalismos, cacofonias, gírias, redundâncias, vícios de linguagem e palavras com sentido dúbio” (ABNT, 2016a, 5.3.3).

Roteiros de audiodescrições estáticas dão-se em textos corridos, enquanto nas imagens dinâmicas são planejados. Em áudio, o audiodescritor narrador precisa saber quando e onde inserir as unidades descritivas.

“Os roteiros de audiodescrição de produções audiovisuais precisam conter os seguintes elementos: tempos iniciais e finais das inserções da AD, as unidades descritivas, as deixas, ou seja, a última fala antes de entrar a AD e as rubricas, que consistem nas instruções para a narração da AD” (MINC, 2015, p. 10).

Também são necessários em eventos ao vivo. Com a equipe audiodescritiva presente do planejamento aos ensaios e transmissão. Na transmissão, o narrador deve estar capacitado para improvisos. As informações necessárias precisam ser dispostas à equipe, bem como trocas e acordos prévios com os demais profissionais.

“Entende-se “informações necessárias” como: texto do espetáculo, roteiros, legendas, release, flyers, gravação em vídeo do espetáculo, apresentação em powerpoint, vídeos e outros materiais apresentados em eventos ao vivo, como seminários ou congressos, e a pauta de programas ao vivo para televisão, entre outros” (ABNT, 2016a, 5.0).

Pronto, o roteiro é remetido ao audiodescritor narrador ou inserido na imagem estática. Uma versão também deve ser entregue ao contratante do serviço, após acabado e quitado.

Em 2013 é registrada a profissão de audiodescritor na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego. Na família ocupacional 2614 (filólogos, tradutores, intérpretes e afins), título 2614-30 –audiodescritor, que tem por descrição sumária:

“Traduzem, na forma escrita e/ou oral, textos e imagens de qualquer natureza, de um idioma para outro, considerando as variáveis culturais, bem como os aspectos terminológicos e estilísticos, tendo em vista um público-alvo específico. Interpretam oralmente e/ou na língua de sinais, de forma simultânea ou consecutiva, de um idioma para outro, discursos, debates, textos, formas de comunicação eletrônica, respeitando o respectivo contexto e as características culturais das partes. Tratam das características e do desenvolvimento de uma cultura, representados por sua linguagem; fazem a crítica dos textos. Prestam assessoria a clientes” (BRASIL, 2013).

Para ser profissional audiodescritor, conforme a CBO, é necessário o ensino médio ou diploma técnico, com desempenho pleno a partir dos cinco anos de experiência. Atuará em

serviços especializados de eventos, congressos e seminários, de atividades empresariais variadas, da administração pública, em empresas, universidades, fundações e outras instituições, de caráter público ou privado. Pode trabalhar em horários irregulares e, em algumas atividades, estar sujeito a permanências prolongadas em posições desconfortáveis, a ruídos intensos, bem como à pressão de prazos (tempo). Conforme (SALÁRIO, 2020), o profissional no cargo de Audiodescritor CBO 2614-30, trabalhando no Brasil, ganha entre R\$ 1.740 e R\$ 2.882 para uma jornada média de trabalho de 43 horas semanais (com dados salariais de 4 colaboradores registrados em regime CLT).

Desde 14 de março de 2013 tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.156/2013, de autoria do deputado Eduardo Barbosa, que “dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de audiodescritor” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Com isso, a categoria de audiodescritores passa a integrar a “Confederação Nacional dos Profissionais Liberais” (BRASIL, 1943, art. 577), podendo organizar-se em entidade de classe para definir e fiscalizar sua atuação.

Deste projeto de lei vale mencionar as atribuições:

“I – planejar, preparar e narrar roteiro de audiodescrição conforme os requisitos aplicáveis a todas as produções audiodescritivas;

II – elaborar estudos, projetos, análises, avaliações, pareceres e divulgação de caráter técnico-científico ou cultural no âmbito de sua formação profissional;

III – realizar pesquisas, ensaios e experimentações em seu campo de atividade e em campos correlatos, quando atuar em equipes multidisciplinares;

IV – desempenhar cargos e funções junto a entidades cujas atividades envolvam desenvolvimento e/ou gestão na área da audiodescrição;

V – coordenar, dirigir, fiscalizar, orientar, dar consultoria e assessoria e executar serviços ou assuntos de seu campo de atividade;

VI – exercer magistério em disciplinas em que o profissional esteja adequadamente habilitado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013, art. 2º).

O último trâmite do PL 5156/2013 é de 26 de junho de 2019, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados. Neste, a deputada Flávia Morais (relatora) tem aprovado o requerimento n. 61/2019, que pede “a realização de Audiência Pública para debater o PL 5156/2013, que ‘Dispõe sobre a

regulamentação do exercício da profissão de audiodescritor” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

## **CAPÍTULO 2: AUDIODESCRIÇÃO POLÍTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL**

A amplitude de imagens e seus arsenais léxicos pede audiodescrições especializadas, em esferas de atuação conforme demandas e características específicas. Uma dessas esferas é o político, no presente artigo direcionado à Justiça Eleitoral. A audiodescrição política é uma proposta sistêmica de especialização desta tradução intersemiótica, como também podem ser as audiodescrições educacional, geográfica, ecológica, humana. Para melhor compreensão, considere-se o Selo Nacional, o Brasão do estado do Rio Grande do Sul, as vestes talares dos Juízes e Desembargadores Federais, a Bandeira do município de Santa Cruz do Sul, as cores e símbolos dos partidos políticos, a marca “Pátria Amada, Brasil”, a Praça dos Três Poderes, o layout do plenário do Senado Federal, as ilustrações e cores das moedas e cédulas de dinheiro. Inúmeras imagens específicas da esfera política, ampliadas aos demais poderes e suas instâncias nacional, estadual e municipal; diariamente veiculadas em matérias jornalísticas, cerimoniais, reuniões de trabalho, campanhas publicitárias, aulas escolares e acadêmicas, documentos oficiais, entrevistas. Mas ainda hoje ignoradas, parcial ou totalmente, por considerável parte da população brasileira. Audiodescrição política, portanto, é a tradução de imagens estáticas ou dinâmicas em palavras e destas em imagens mentais, para símbolos, vestimentas, atos, documentos, ambientes, prédios e autoridades da Administração Pública nacional, estadual, do distrito federal e municipal. Direcionada aos processos eleitorais, mantém o todo político, uma vez que “É dever do Estado (...) assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes (...) à informação, à comunicação (...) entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico” (BRASIL, 2015, art. 8º).

Na Justiça Eleitoral, a audiodescrição tem início efetivo nas eleições municipais de 2016. Para tanto, inúmeros protagonistas atuam para este fim. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2009, recomenda, entre outros recursos de acessibilidade, a audiodescrição. Pela Recomendação nº 27, de 16 de dezembro de 2009, o CNJ recomenda:

“aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem (...) n) Utilização de intérprete de Linguagem Brasileira de Sinais, legenda,audiodescrição e comunicação em linguagem acessível em todas as manifestações públicas, dentre elas propagandas,

pronunciamentos oficiais, vídeos educativos, eventos e reuniões” (CNI, 2009, item n).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) estimula esta recomendação. Mas, a propósito, a própria CDPD ainda não menciona a audiodescrição, mesmo no conceito de comunicação:

“Comunicação: abrange as línguas, a visualização de textos, o braille, a comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos de multimídia acessível, assim como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizada e os modos, meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, inclusive a tecnologia da informação e comunicação acessíveis” (BRASIL, 2009, artigo 2).

Por outro lado, o artigo 29 da CDPD estabelece a ‘Participação na Vida Política e Pública’, acerca do direito de pessoas com deficiência votarem e serem votadas.

Entretantes, no ano de 2010 são as televisões brasileiras obrigadas a audiodescrever suas programações. Publicadas e suspensas diversas portarias, o Ministério das Comunicações enfim estabelece, a partir de 1º de julho de 2010, ao menos duas horas semanais de programação com audiodescrição. Esta carga horária semanal é gradativamente acrescida até vinte horas semanais (a partir dos 120 meses, no ano de 2020).

“A programação veiculada pelas estações transmissoras ou retransmissoras dos serviços de radiodifusão de sons e imagens deverá conter: (...) b) Audiodescrição, em língua Portuguesa, devendo ser transmitida através do Programa Secundário de Áudio (SAP), sempre que o programa for exclusivamente falado em Português; e c) Dublagem, em língua Portuguesa, dos programas veiculados em língua estrangeira, no todo ou em parte, devendo ser transmitida através do Programa Secundário de Áudio (SAP) juntamente com a audiodescrição definida na alínea b, de modo a permitir a compreensão dos diálogos e conteúdos audiovisuais por pessoas com deficiência visual e pessoas que não consigam ou não tenham fluência para leitura das legendas de tradução” (BRASIL, 2006, 5.1).

Antes, a audiodescrição acontece pelo país, restrita a espaços e produtos de e para pessoas com deficiência visual e das artes cênicas. Movimentos sociais primeiro incorporam a audiodescrição as suas causas e instigam-na como política pública inclusiva.

“No Brasil, a AD foi utilizada em público, pela primeira vez, em 2003, durante o festival temático Assim Vivemos: Festival Internacional de Filmes sobre Deficiência, que reproduz a ideia do festival WieWirLeben (Como Nós Vivemos) de Munique, na Alemanha, e que acontece a cada dois anos. Dois anos mais tarde, em 2005, foi lançado em DVD o primeiro filme audiodescrito do país, Irmãos de Fé, seguido de Ensaio sobre a Cegueira em 2008, que constituem até o momento os únicos filmes audiodescritos que foram lançados em circuito comercial. Em 2008 surgiu também na televisão a primeira propaganda acessível para pessoas com deficiência, promovida pela marca Natura. O Festival de Cinema de Gramado, em sua edição de 2007, e o Festival Internacional de Curtas-metragens de São Paulo, nas edições de 2006 e 2007, foram as primeiras mostras não-temáticas a exibirem filmes audiodescritos” (MOTTA; FILHO, 2010, p. 26-27).

Em 2012 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publica a “Política de Acessibilidade da Justiça Eleitoral”, pela Resolução nº 23.381, de 19 de junho de 2012. Nesta, a audiodescrição é ainda subjetiva:

“Os Tribunais Eleitorais promoverão as adaptações necessárias nos sítios eletrônicos e sistemas de acompanhamento processual a fim de garantir pleno acesso às informações disponíveis às pessoas com deficiência visual” (TSE, 2012, art. 6º).

Sem a obrigatoriedade da audiodescrição, as eleições de 2012 e 2014 não contemplam-na. O “pleno acesso às informações” ainda é subjetivo. Apenas os Tribunais Eleitorais iniciam sua aproximação e conhecimento da audiodescrição, como uma nova acessibilidade para eleitores e elegíveis com cegueira ou baixa visão, mas não aos partidos políticos e campanhas eleitorais.

Com a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (LBI) a obrigatoriedade se estabelece. No “Capítulo IV: Do Direito à Participação na Vida Pública e Política”, a audiodescrição é clara:

“À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações: (...) III - garantia de que os pronunciamentos oficiais, a propaganda eleitoral obrigatória e os debates transmitidos pelas emissoras de televisão possuam, pelo menos, os recursos elencados no art. 67 desta Lei” (BRASIL, 2015, art. 76).

Os recursos elencados no art. 67 da LBI são:

“Os serviços de radiodifusão de sons e imagens devem permitir o uso dos seguintes recursos, entre outros:

I - subtítuloção por meio de legenda oculta;

II - janela com intérprete da Libras;

III –audiodescrição” (BRASIL, 2015, art. 67).

A Resolução nº 23.457 do TSE, de 15 de dezembro de 2015, regulamenta este recurso inclusivo para as emissoras de televisão:

“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, 2015, art. 32 § 4º).

Idem, quatro artigos adiante, aos partidos políticos, responsáveis pela propaganda eleitoral:

“A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela com intérprete da Libras e audiodescrição” (TSE, 2015, art. 36 § 4º).

Assim, mais uma estratégia inclusiva se estabelece. Além de assegurar o direito à informação e comunicação acessíveis, esta obrigatoriedade gera conhecimento e respeito à audiodescrição, nos 5.569 municípios brasileiros: simultaneamente, elegíveis, partidos políticos, dirigentes e demais profissionais envolvidos nas campanhas eleitorais, de São Paulo a Araguainha (menor eleitorado brasileiro). Notoriamente, nem sempre há conhecimento pleno e infelizmente há casos, até mesmo à Presidência da República (GLOBO, 2018), conscientes ou não, que resistem em prol da exclusão política e social.

Aliás, propostas de antes capacitar profissionais e sistemas, para se chegar a tempos mais propícios, e só então iniciar a prática inclusiva, são equivocadas e baseadas em preconceito. É preciso postura e atitude inclusivas. Conforme (TSE, 2020b), nas eleições municipais de 2016 são 598.314 eleitores e eleitoras com deficiência, enquanto em 2020 este eleitorado passa a 1.158.405 (aumento de 93%).

### **CAPÍTULO 3: AUDIODESCRIÇÃO POLÍTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL**

A fala é o principal instrumento de campanha partidária e costuma ocupar propagandas e debates na íntegra. Para apresentar propostas, exibir potencialidades, contestar adversários, convencer eleitores. Em simultâneo, porém, aparências pessoais, gestos e expressões, indumentárias, documentos e gráficos, cenários, obras e eventos, personalidades, reações de adversários e outras imagens também qualificam e diferenciam elegíveis, suas campanhas e partidos políticos. Aliás, a atenção e investimento dados à construção da imagem é cada vez maior. Imagens que significam as falas, e vice-versa, em uma estratégia de articulação da compreensão e do raciocínio que representa essencialmente a democracia.

Para melhor compreensão das dificuldades e estratégias em audiodescrição política, a análise de propagandas e debates partidários era aqui pretendida. Mas encontrar estes materiais audiodescritos na internet, para audições e análises repetidas, e sem a preocupação de elogiar ou criticar um ou outro partido político, exigiram uma mudança. Optou-se pelas propagandas do TSE, disponíveis em seu sítio eletrônico, na página “Campanhas Publicitárias para as Eleições” (TSE, 2020a). Além de isentas, possuem versões audiodescritas, variedade para análise e navegabilidade acessível. Cabe reiterar que a navegação, pesquisa e acesso destes materiais acontece por meio de software leitor de tela (o autor do presente artigo possui deficiência visual). Algumas propagandas compõem séries, outras são independentes, e a ordem de análise é conforme a disposição no sítio eletrônico e a lógica de navegação do leitor

de tela. Apenas o primeiro episódio de cada série é analisado, objetivando a pesquisa e contemplando estilos audiodescritivos diversos. E todas as unidades descritivas são transcritas para a melhor compreensão do leitor.

A primeira série, então, denomina-se “Seja Mesário Voluntário”, com três episódios, veiculados na televisão entre 14 de agosto e 16 de setembro de 2020, sob a produção da Agência NBS. O primeiro episódio, na versão audiodescrita, tem as seguintes unidades descritivas:

- “Imagem de Natália Ataíde Silva, mesária voluntária”;
- “Imagem de Suélen Voz, mesária voluntária”;
- “Imagem de Aline Farias Duarte, mesária voluntária”;
- “Imagem do médico Drauzio Varella, falando sobre ser mesário voluntário”;
- “Drauzio Varella não recebeu cachê para participar desta campanha”;
- “Entra cartela, Seja um mesário voluntário”;
- “Entra cartela, Seu Voto Tem Poder”;
- “Justiça Eleitoral”.

Analisando, “Imagem de”, 4 vezes, é uma obviedade: pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida sabem que a televisão transmite imagens. Da mesma maneira, “Mesária voluntária”, três vezes: uma só vez, no plural, é suficiente. Demais espaços poderia trazer características visuais das participantes. Natália, Suélen e Aline provavelmente têm particularidades que justifiquem suas presenças: quais?

A explicação “Falando sobre ser um mesário voluntário” subestima a capacidade dos espectadores. Mesmo pessoas com deficiência intelectual conseguem subtrair esta informação a partir das falas originais da propaganda (caso contrário também não compreenderiam a audiodescrição).

Todas as unidades descritivas estão sobrepostas às falas originais, tornando a audição da propaganda inviável. Mas parte delas já está nas falas originais. Exemplo: “Seja um Mesário Voluntário”, dito pelo médico Drauzio Varella. Também “Entra cartela”, duas vezes: curiosa relevância deste elemento na propaganda.

Basicamente, aqui não é feita a audiodescrição da propaganda, pois os participantes e cenários continuam invisíveis, sem forma, cor, expressão. As unidades descritivas são compreensíveis pela propaganda original (não há acréscimos).

Cabe ressaltar que os episódios da série estão na internet e rodam no próprio navegador, sem a necessidade de download.

A série seguinte, “Minuto da Checagem”, possui sete episódios, transmitidos entre 15 de maio e 30 de dezembro de 2020, com produção da Agência NBS. No seu primeiro episódio, versão audiodescrita, tem-se as seguintes unidades descritivas:

- “Cartela, na dúvida não compartilhe”;
- “Animação de uma mão segurando celular, recebendo mensagem”;
- “Pula para outra cena de um jovem parado, segurando celular, e ícones com fotos aparecem sobre sua cabeça: mãe, avó e pai”;
- “Entra cartela piscando com a palavra desconfie”;
- “Animação de um jovem olhando para uma foto duvidosa de um cachorro, pela tela de um computador”;
- “Cartela piscando, você é responsável, e balões com o rosto de uma mãe, pai e avó sobre o jovem olhando o celular e enviando mensagens”;
- “Cartela, lembre-se, cabe a você decidir o que vai ou não compartilhar”;
- “Não seja mais um, quebre correntes”;
- “Cartela, Justiça Eleitoral”.

Analisando, aqui há algumas audiodescrições de imagens. É possível uma boa imersão imagética, ainda que básica e dúbia. Todas as unidades descritivas estão sobrepostas à fala original mas são válidas, pois trazem descrições de imagens significativas: jovem, celular, mãe, computador, cachorro, ícones sobre sua cabeça, olhando, enviando.

Alguns trechos da fala original são mantidos, inúteis: “ela vai perdendo a força, até morrer”, por exemplo. Dois espaços de silêncio são desprezados, não aproveitados. A ênfase dada às cartelas é curiosa. Também, “Pula para outra cena”: muda a cena ou a mão e/ou o celular pulam? Repetem-se narrações já trazidas nas falas originais. Não é informado se o apresentador (Átila Iamarino) é apenas voz ou também imagem.

Basicamente, a audiodescrição permite alguma imersão visual nesta propaganda. Ainda assim, uma parte sobrepõe falas originais para repetir falas ou trazer imagens menos importantes, como as cartelas por exemplo. Por isso, o espectador deve assistir a versão original também, para compreendê-la integralmente. E assistir as propagandas desta série exigem o download de cada episódio, o que é mais trabalhoso.

Adiante, a terceira série, “Atendimento Remoto”, tem apenas um episódio, veiculado entre 28 de abril e 06 de maio de 2020, da Agência NBS. Este episódio tem a versão audiodescrita junto ao recurso de closed caption. Todas as versões devem ser baixadas no computador ou celular para assistir. Mas o arquivo com a versão audiodescrita, após baixada, em diversos testes feitos, não executa. Sua extensão é MXF (talvez, apenas executável em



softwares exclusivos para a televisão), enquanto as demais versões disponíveis deste episódio estão em MP4 e executam facilmente. Por isso o presente episódio não é analisado.

Adiante, a quarta série denomina-se “Quem Te Representa”, com nove episódios no total, veiculados entre 1º de março e 30 de dezembro de 2020, sob a produção da Agência NBS.

O primeiro episódio, intitulado “Quantos vereadores têm na sua cidade?”, deve ser baixado no computador, mas aparentemente não executa (em todos os testes parece rodar mas o silêncio é permanente). A extensão do arquivo com audiodescrição é WAV, enquanto as demais são MP4. Chama a atenção a grafia “áudio descrição”.

Acreditando ser um problema no arquivo anterior, passa-se ao segundo episódio da mesma série. Intitulado “Como são eleitos os vereadores?”, tem o mesmo resultado: não executa.

Para confirmar o problema nos arquivos ou no sítio eletrônico, avança-se aleatoriamente para o oitavo episódio, intitulado “Atribuições do Governo Municipal: Mobilidade urbana e Cultura”. Após baixar e executar o arquivo, mais uma vez: silêncio absoluto.

Esperar às vezes é a única alternativa para a pessoa com deficiência. No caso, esperar e pensar no que está acontecendo e como entender o problema. Neste meio, então, de repente, sem fechar o arquivo, em meio ao silêncio absoluto, fala uma voz sintetizada, masculina: “Animação”. Com o volume dos alto-falantes no máximo, o susto é inevitável. Só então compreende-se o problema: a narração audiodescritiva não está gravada junto ao som original da propaganda. Nesta série, a audiodescrição provavelmente encaixa-se sobre a propaganda original, sem que a dinâmica de ambos os áudios se interligue (sem qualquer aviso ou explicação prévia, que oriente o usuário).

Desse modo, são estas as suas unidades descritivas:

- “Animação”;
- “Calendário outubro”;
- “Pessoas sorriem”;
- “Lâmpada acesa”;
- “Carro e pedestres”;
- “Caminhão de entulho”;
- “Pedestre e ônibus”;
- “Cadeirantes na rua”;
- “Ciclista, pedestres e cadeirante”;
- “Palhaço, bailarina e mágico”;
- “Bumba meu boi”;

- “Cantor, DJ”;
- “Porta bandeira e mestre sala”;
- “Hashtag seu voto tem poder”;
- “Logo justiça eleitoral”.

Antes da análise deste, retorna-se aos dois primeiros episódios da série, desta vez com ainda mais paciência. Descobre-se então que, nestes, apenas nos quatro últimos segundos há uma inserção descritiva: “Hashtag Seu Voto Tem Poder, Justiça Eleitoral”. A audiodescrição destes dois primeiros episódios da série resume-se a sete palavras, nos instantes finais. Nas versões originais, em nenhuma delas há silêncios para inserções audiodescritivas (as falas são constantes). Curiosamente, entre os dois primeiros e o oitavo episódios a agência produtora resolve alterar o estilo descritivo.

Então, analisando o oitavo episódio, este tem a audiodescrição baseada em substantivos. Nomeiam-se as personagens ou objetos que se destacam mas sem verbos, advérbios e raros adjetivos (construção imagética mínima). É melhor que nada, sim, mas não é um serviço de audiodescrição qualificado.

E a ausência do som e cenas originais ao fundo impede a contextualização das unidades descritivas. Talvez pela exigência técnica para o acionamento da audiodescrição na televisão: mas, como versão audiodescrita na página eletrônica, inacessível.

A série seguinte, “Mulheres na Política”, veiculada entre 1º e 31 de março de 2020, não tem versões audiodescritas. Desta série em diante (mais antigas) não são mais encontradas versões audiodescritas na página eletrônica. Somente as quatro séries mais recentes possuem versões com este recurso.

Também as versões com Janela de Libras e Legendas vão somente até a série “Quiz da Democracia”, veiculada entre 20 de novembro de 2019 e 20 de janeiro de 2020. A partir desta não há versões com acessibilidade.

Ao final da página eletrônica há um endereço de e-mail para solicitação de propagandas mais antigas, mas estas não foram solicitadas. A extensão do presente artigo já está demasiada.

À título de curiosidade, um cartaz publicitário da série “Seja Mesário Voluntário”, disponível na página eletrônica, também é visitado. Enquanto imagem estática, talvez possua imagens audiodescritas. Ainda que não esteja no objetivo da presente pesquisa, permitiria uma melhor compreensão do estilo audiodescritivo da agência produtora em um produto sem delimitação do espaço. Este cartaz, em formato PDF-Pesquisável, possibilita a leitura dos textos através de software leitor de tela; mas as imagens não estão acessíveis (audiodescritas).

Cabe mencionar que, nas redes sociais do TSE, como facebook, praticamente todas as imagens postadas contêm descrições livres, através das hashtags “#DescriçãoDaImagem”, “#PraTodosVerem” ou “#PraCegoVer”. São descrições comuns, que não garantem a construção imagética pelo público com deficiência ou mobilidade reduzida, mas ainda assim relevantes e bem vindas como acessibilidade comunicacional.

Adiante, os debates eleitorais. Estes possuem outra exigência relevante: a transmissão ao vivo. Independente de serem na televisão, internet, rádio (salvo se gravados e transmitidos posteriormente).

Logo, um acordo prévio da equipe audiodescritiva com a emissora de televisão e os participantes do evento é necessário. Acordo que estabeleça, previamente, na dinâmica do debate, espaços de silêncio, o que não significa inertes. Por exemplo: ao menos cinco segundos sem falas durante o sorteio de cada pergunta e de quem a responder; outros cinco segundos antes da mediação acionar o cronômetro; e ainda cinco segundos entre o fim da resposta e o início da réplica, bem como da réplica para a tréplica. E se houver o anúncio de apoiadores e patrocinadores, também com dois ou três segundos entre um e outro para a audiodescrição das marcas ou de outras imagens importantes.

Assim, a equipe audiodescritiva sabe quando e quanto pode intervir, não dependendo apenas de silêncios imprevisíveis e inexatos. E poderá melhorar imensuravelmente a qualidade do serviço. Além disso, os debatedores podem melhor assimilar e elaborar respostas e perguntas, outro fator de qualificação do evento. E profissionais que digitam legendas descritivas e/ou interpretam em sinais podem recuperar eventuais atrasos existentes.

Se o debate permitir a presença do público, também é necessário que a empresa televisiva abra o canal de audiodescrição no local. Neste caso, a equipe audiodescritiva deve preparar e narrar a nota introdutória.

“A nota introdutória deve ser lida antes de qualquer evento, incluindo descrições que, por falta de tempo hábil, não possam ser fornecidas no decorrer do evento. As notas introdutórias devem conter:

- a) descrição do ambiente e da localização de recursos e serviços disponíveis;
- b) detalhamento e complementação dos procedimentos de segurança para situações de emergência;
- c) breve explicação sobre o processo e a relevância da audiodescrição;
- d) créditos e patrocinadores;
- e) características físicas dos personagens, papéis que desempenham, vestimentas, quaisquer gestos ou maneirismos que usem repetidamente durante o evento;
- f) cenários;
- g) definição de estilos e terminologias usados na performance;
- h) descrição da audiência, bem como registro de presença de autoridades, pessoas famosas e conhecidas da comunidade” (ABNT, 2016a, 5.2).

Esta nota introdutória pode ser veiculada simultaneamente pela internet, para usuários da audiodescrição que assistirem o debate pela televisão.

A propósito, o uso de descrições pessoais (auto descrições) é relevante e bem vindo em debates e propagandas partidárias na televisão. Se um elegível fala, ao se apresentar, que tem deficiência visual, usa óculos escuros e segura uma bengala branca na mão direita, por exemplo, demarca um território e libera os silêncios da propaganda para os detalhes particulares. O mesmo para status de outros grupos e classes: etnia, gênero, cultura, tradição, esporte, profissão, faixa etária (até pessoas sem deficiência podem não compreender características óbvias). Assim, a equipe audiodescritiva tem mais espaço e pode trabalhar as características específicas, certificando a formação da imagem exclusiva. A descrição pessoal é livre, comum, enquanto a audiodescrição garante ao espectador a imagem completa e peculiar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Audiodescrever programas de televisão é uma atividade complexa e difícil. Propagandas e debates eleitorais, ainda mais. Considere-se as propagandas de elegíveis ao Poder Legislativo (vereadores, deputados e senadores): poucos segundos e os tempos o máximo ocupados com nome, sigla, número e apenas uma ou duas propostas defendidas. O tempo já é mínimo e ainda assim reclamado por parte da população. Então, como negociar silêncios para a audiodescrição?

Nas propagandas do TSE, opta-se pela sobreposição das falas originais. Assistir as versões com e sem audiodescrição aparentemente é a alternativa da agência produtora. Seja na televisão, ora com a audiodescrição ativa, ora inativa, ou pelo sítio eletrônico. Mas cada propaganda deve ser assistida duas vezes. E a memória dos usuários deve ser boa, para lembrar o que apareceu na primeira versão, e encaixar na segunda.

Oficialmente, partidos políticos e emissoras de televisão não precisam transmitir propagandas e debates eleitorais com audiodescrição e demais acessibilidades em sítios e portais da web, redes sociais, documentos eletrônicos. A legislação eleitoral não determina a acessibilidade na internet. Mas, de modo amplo, a acessibilidade digital já está legalizada e regulamentada. Por exemplo, na Lei de Acesso a Informações:

“Os sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério da Economia, atenderão aos seguintes requisitos, entre outros. (...) VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência” (BRASIL, 2012, art. 8º).

Na internet, silêncios são mais negociáveis e articulados. O que não justifica diminuir ou excluir a audiodescrição na televisão, ainda um dos principais meios de informação e alcance da população.

Consciência e atitude inclusivas são fundamentais. Hoje, a audiodescrição política é uma adaptação, um remendo que nesses moldes não chega aos objetivos. Campanhas políticas devem nascer, ser concebidas com audiodescrição, na lógica do desenho universal. Porque propagandas, debates, sítios e portais eletrônicos, comícios, entrevistas, carreatas, símbolos, reuniões, folhetos, redes sociais e demais elementos comunicativos nascem e são feitos para alcançar eleitores e eleitoras. Esses eleitores e eleitoras mudaram, não são mais uniformes, com as mesmas características como se acreditava antigamente. Por isso, à mesa de planejamento e execução das campanhas eleitorais, junto aos partidos políticos, empresas televisivas e demais profissionais envolvidos, também devem estar os audiodescritores consultor (imagista), roteirista e narrador.

Equipe audiodescritiva formada e experiente em audiodescrição. Especializada na linguagem política e seus símbolos visuais para a efetiva tradução intersemiótica. Porque trabalhar em campanhas eleitorais e negociar silêncios nas propagandas e debates partidários para não audiodescrever suas imagens é um acinte grave: mantém a segregação social e desperdiça recursos públicos.

Nunca se deve votar às cegas. Audiodescrição política no processo eleitoral garante ao eleitorado uma imagem mais nítida de quem se apresenta como seu futuro representante na ordem democrática. Os tempos são outros e inclusão política significa democracia real e consistente. Partidos políticos que descuidam ou resistem à audiodescrição estão perdendo espaço, literalmente. Audiodescrição política também é campanha partidária e conquista votos, cada vez mais, não só de eleitores incluídos.

## **REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO**

ABNT, 2016b. NBR 15.290:2016. Acessibilidade em comunicação na televisão. 2ª edição. Rio de Janeiro: ABNT, 19.12.2016.

ABNT, 2016a. NBR 16.452:2016. Acessibilidade na Comunicação – Audiodescrição. 1ª edição. Rio de Janeiro: ABNT, 01/09/2016.

BÍBLIA, A. T. Gênesis. Fátima: Difusora Bíblica, 2013.

BRASIL, 2019. Instrução Normativa nº 1, de 3 de julho de 2019. Disciplina a utilização de recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência auditiva e visual na publicidade e nos pronunciamentos oficiais dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1-de-3-de-julho-de-2019-189612977#:~:text=Disciplina a utilização de recursos,entidades do Poder Executivo Federal.>

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm).

BRASIL, 2013. Comissão Brasileira de Ocupações. CBO 2614-30: audiodescritor. Disponível em: <https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/261430-audiodescritor>.

BRASIL, 2012. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.html).

BRASIL, 2006. Norma Complementar nº 01/2006. Recursos de acessibilidade, para pessoas com deficiência, na programação veiculada nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão. Disponível em: [https://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito\\_Telecomunicacoes/TextoIntegral/ANE/prt/minicom\\_20060627\\_310.pdf](https://www.anatel.gov.br/hotsites/Direito_Telecomunicacoes/TextoIntegral/ANE/prt/minicom_20060627_310.pdf).

BRASIL, 1943. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020. 56ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária. PL 5156/2013: Inteiro teor. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=567767>

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013. Projeto de Lei nº 5.156, de 2013 (do Sr. Eduardo Barbosa): Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de audiodescritor. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D02F497ED7908A6EE5955C7E0E6D41A1.node1?codteor=1073586&filename=Avulso+-PL+5156/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D02F497ED7908A6EE5955C7E0E6D41A1.node1?codteor=1073586&filename=Avulso+-PL+5156/2013)

CNJ, 2009. Resolução nº 27, de 16 de dezembro de 2009. Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências, aos serviços que prestam e às respectivas carreiras, para a conscientização de servidores e jurisdicionados sobre a importância da acessibilidade enquanto garantia ao pleno exercício de direitos, bem como para que instituem comissões de acessibilidade visando ao planejamento, elaboração e acompanhamento de projetos e metas direcionados à promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao\\_27\\_16122009\\_13032014184318.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_27_16122009_13032014184318.pdf)

GLOBO.COM, 2018. Campanha de Ciro pediu exclusão de ferramenta que permite a cegos compreender propaganda eleitoral. Vinicius Sassine, 29/08/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/campanha-de-ciro-pediu-exclusao-de-ferramenta-que-permite-cegos-compreender-propaganda-eleitoral-23021508>.

MINC, 2015. Guia Orientador para Acessibilidade de Produções Audiovisuais. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/guia\\_audiovisuais.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/guia_audiovisuais.pdf).

MOTTA, Livia Maria Villela de Melo; ROMEU FILHO, Paulo (orgs.). **Audiodescrição: Transformando Imagens em Palavras**. São Paulo: Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: [http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/usr/share/documents/LIVRO\\_AUDIODESCRICAO\\_TRANSFORMANDO\\_IMAGENS\\_EM\\_PALAVRAS.pdf](http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/usr/share/documents/LIVRO_AUDIODESCRICAO_TRANSFORMANDO_IMAGENS_EM_PALAVRAS.pdf).

SALÁRIO, 2020. Audiodescritor - Salário 2020 e Mercado de Trabalho. Salários atualizados em 02 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.salario.com.br/profissao/audiodescritor-cbo-261430/>. Acesso em: 31/OUT/2020.

TSE, 2020a. Campanhas Publicitárias para as Eleições. Campanhas em Veiculação. Disponível em: [www.tse.jus.br/hotsites/campanhas-publicitarias/](http://www.tse.jus.br/hotsites/campanhas-publicitarias/).

TSE, 2020b. Faltam 8 dias: 45 mil seções estarão adaptadas para receber mais de 1 milhão de eleitores com deficiência. Assessoria de Comunicação: 07.11.2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/faltam-8-dias-45-mil-secoes-estarao-adaptadas-para-receber-mais-de-1-milhao-de-eleitores-com-deficiencia>.

TSE, 2015. Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234572015.html>.

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](http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233812012.htm)

WIKIPEDIA, 2020. Imagismo. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Imagismo>



## **ELEIÇÕES 2020: O PARADOXO DA PARTICIPAÇÃO**

### **O impacto da pandemia do COVID-19 no aumento da abstenção nas eleições de 2020**

Edson Moraes Borowski

**RESUMO:** O artigo apresenta a evolução da abstenção no Brasil, no Rio Grande do Sul e nos cinco maiores colégios eleitorais gaúchos, desde as eleições de 1988. Os dados indicam crescimento da abstenção, que é acelerado em 2020, impactado pela pandemia mundial do COVID-19. No entanto, a análise mais detalhada indica que outros fatores também colaboraram para o crescimento da ausência às urnas. Os dados relativos a faixa etária indicam maior abstenção entre jovens, nas faixas entre 18 e 34 anos, e menor índice nos eleitores entre 35 e 69 anos. O grupo de eleitore/as entre 60 e 69 anos, pertencentes a faixa de risco compareceu acima da média geral em todos os cenários, indicando que a pandemia não influenciou na sua decisão de votar. A análise por grau de instrução demonstrou que os grupos com menor escolaridade são mais propícios a não comparecer, com percentuais acima da média, enquanto o/as eleitore/as com maior instrução são menos faltosos. Os dados indicam preocupação com a legitimidade do processo democrático, especialmente com a desinformação, fake news, questionamentos dos sistemas político e eleitoral que podem impactar, no futuro, na legitimação da democracia.

**PALAVRAS-CHAVES:** ABSTENÇÃO, PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA.

***ABSTRACT:** The article presents the evolution of abstention in Brazil, in Rio Grande do Sul and in the five largest electoral colleges in Rio Grande do Sul, since the 1988 elections. The data indicates growth in abstention, which is accelerated in 2020, impacted by the global pandemic of COVID-19. However, the more detailed analysis indicates that other factors also contributed to the increase in absence from the polls. The data related to the age group indicate a higher abstention rate among young people, between 18 and 34 years old, and a lower rate among voters between 35 and 69 years old. The group of voters between 60 and 69 years old, belonging to the risk range, appeared above the general average in all scenarios, indicating that the pandemic did not influence their decision to vote. The analysis by education level showed that groups with less education are more likely to not attend, with percentages above the average, while voters with higher education are less absent. The data*

*indicate concern about the legitimacy of the democratic process, especially with disinformation, fake news, questions about the political and electoral systems that may impact, in the future, on the legitimacy of democracy.*

**KEYWORDS:** *abstention, participation, democracy.*

## 1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 inicia sob a ameaça de um novo vírus, chamado popularmente de COVID-2019, que assombra o mundo pela sua rápida expansão e difícil controle, bem como pela ausência de tratamento eficaz, tampouco de vacina. O ano termina com mais de 83 milhões de pessoas atingidas, em 191 países, com mais de 1,8 milhões de mortes. O Brasil ostenta a vergonhosa terceira posição entre os países com maior número de casos (7,5 milhões de contaminados) e o segundo em número de mortes com quase 200 mil vítimas do vírus<sup>87</sup>.

Uma verdadeira tragédia.

Neste contexto, o calendário eleitoral previa a realização das Eleições Municipais no mês de outubro. No entanto, diante das incertezas sobre a evolução da pandemia, o Congresso Nacional, com participação decisiva do Tribunal Superior Eleitoral promulga a Emenda Constitucional 107, em 02 de julho de 2020, adiando a realização das eleições por 6 semanas, na esperança de que as condições da pandemia fossem mais favoráveis.

Embora o número de mortes diárias tenha diminuído é indiscutível que a situação ainda era alarmante no mês de novembro de 2020. Neste cenário, é inegável que realização das eleições seriam impactadas pela pandemia, no entanto, a discussão que se apresenta é qual foi o impacto? O significativo aumento da abstenção é relacionado apenas a pandemia?

Este é o objetivo deste artigo.

Em todas as competições eleitorais a primeira decisão que o eleitor precisa tomar, *ex-ante*, é comparecer às urnas. Porque votar se o voto de cada um vale quase nada no resultado final? Este ato não seria relativamente nulo? Mesmo respondendo afirmativamente a estas questões, em geral o/as eleitor/e/as tem comparecido para votar. A teoria política contemporânea analisa esta situação denominando-a de “paradoxo da participação” (FIGUEIREDO, 2008).

---

<sup>87</sup>Fonte: <https://www.arcgis.com/apps/opstdashboard/index.html#/85320e2ea5424dfaaa75ae62e5c06e61>

Entre as teorias desenvolvidas pela Ciência Política para análise deste fenômeno encontram-se: 1. A Teoria Psicológica, que busca explicar as motivações dos indivíduos; 2. As teorias sociológicas, que estuda a interação social que estimula a participação; 3. A Teoria da Escola Racional, que explica pela posição decisória que o eleitor está envolvido. Estas três teorias, com suas divergências, descrevem os motivos para a ação política do cidadão, buscando um nexo causal que levem a participação, ou não (FIGUEIREDO, 2008).

Com estes pressupostos teóricos, o artigo apresenta um histórico de participação e a análise específica da abstenção nas eleições municipais de 2020, buscando identificar um perfil do/a eleitor/a que esteve “ausente” às urnas.

O gráfico 1 apresenta o histórico de participação nas eleições, desde o processo de retomada democrática no Brasil, após 25 anos de ruptura eleitoral provocada pelo Golpe Civil-militar de 1964.

Gráfico 1 – Evolução da abstenção nas eleições Brasileiras de 1989 à 2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-anos-antiores> e <https://www.tr-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

Uma leitura apressada dos dados acima poderiam direcionar a resposta para a impressão de que a pandemia foi fundamental para o aumento do percentual de abstenção nas eleições de 2020, no entanto, o estudo mais apurado pode indicar que este não foi o único fator que levou ao aumento do índice.

Este artigo está estruturado em 3 capítulos: o primeiro apresenta as características da abstenção no Brasil, no ciclo democrático de 1989 à 2020, bem como do perfil do eleitor que não compareceu às urnas nos dois turnos das eleições municipais de 2020.

Os dois capítulos seguintes apresentarão a análise dos dados do Estado do Rio Grande do Sul e dos 5 municípios com maior eleitorado, Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas e Santa Maria, que juntos, representam mais de 25% do total de eleitores aptos do Estado.

No encerramento, as considerações finais.

## **2 – AS CARACTERÍSTICAS DA ABSTENÇÃO NO BRASIL**

O Brasil passou por um período extremamente longo de sufocamento da democracia, iniciado com o Golpe Civil-Militar de 1964. Foi um longo período de cassação de mandatos, nomeações biônicas, eliminação de opositores, seja com exílios ou assassinatos, e eleições apenas para “pro forma” sem alimentar o espírito eleitoral. Nenhum país passa por longos períodos de ditaduras sem reflexos nos processos democráticos.

Ao retomar o processo eleitoral, com a definição do primeiro Presidente após 29 anos<sup>88</sup>, conforme verifica-se no gráfico 1, apresentou o menor índice de abstenção do período de retomada democrática, com apenas 11,93% de não participação. Agregou-se ao gráfico 1, após as eleições de 2002 os dados das eleições municipais, o que permite a indicação de algumas características da abstenção no Brasil ao longo do período:

***1. A abstenção é linear. Não existe oscilação substancial, no entanto, apresenta crescimento a partir de 2010, situando-se mais próximo do patamar de 20%, superando-o a partir de 2018;***

***2. A abstenção é, em regra, maior nas eleições de 2º turno, indicando uma propensão do/a eleitor/a que votou em outros candidatos a recusar a participação;***

***3. Incluindo os dados das eleições municipais, a partir de 2004, percebe-se que, em regra, a abstenção é menor em pleitos locais, com exceção da eleição de 2020;***

Conforme os dados demonstram não é possível afirmar peremptoriamente que o crescimento da abstenção nas eleições municipais de 2020 é obra exclusiva da pandemia. É inegável que houve impacto, no entanto, a comparação entre o 1º turno de 2018 e o 1º de 2020, indica um pequeno crescimento de 2,96%, situação dentro da normalidade. Na comparação com a eleição municipal de 2016 o crescimento foi mais significativo, de 5,57%.

É preocupante, no entanto, o aumento da abstenção no 2º turno das eleições municipais de 2020, atingindo o montante de 29,5%, o maior resultado desde a retomada democrática, superando 8,34% o percentual de 2018 e em 7,95% o resultado de 2016.

---

<sup>88</sup>A última eleição Presidencial havia ocorrido em 1960, sendo eleito Presidente Jânio Quadros.

Importante destacar que, conforme a característica 2 acima, o aumento do percentual no 2º turno, pelo comportamento histórico, era esperado, bem como, importante ressaltar que o impacto da pandemia é mais significativo nos maiores centros urbanos.

Neste sentido, reconhecendo que o crescimento da abstenção não pode ser explicado apenas pelo impacto da pandemia, apresentamos outros dados para análise.

QUADRO 1 - ABSTENÇÃO POR REGIÃO – ELEIÇÕES 2020 – 1º TURNO

Região	Comparecimento	% comparecimento	Abstenção	% abstenção	Eleitorado
Nordeste	33.112.881	81,45%	7.539.153	18,55%	40.652.034
Norte	9.438.915	79,26%	2.469.281	20,74%	11.908.196
Sul	16.724.190	76,78%	5.057.759	23,22%	21.781.949
Centro-Oeste	6.703.733	75,70%	2.151.774	24,30%	8.855.507
Sudeste	47.697.876	73,70%	17.022.921	26,30%	64.720.797
TOTAL	113.677.595	76,85%	34.240.888	23,15%	147.918.483

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

A análise do Quadro 1 acrescenta outra característica da abstenção no Brasil:

***4. A abstenção apresenta diferenças significativas entre as regiões do País, portanto, não pode ser analisada em conjunto, sem considerar as variáveis geográficas.***

Como verifica-se, a região Nordeste apresentou, no 1º turno das eleições municipais de 2020 o menor percentual de abstenção, com 18,55%, e a região Sudeste a maior com 26,30%, ou seja, uma diferença de 7,75%. Apenas para ilustração, apresentamos o Quadro 2 com a abstenção no 2º turno das eleições Municipais de 2020, por regiões.

QUADRO 2 - ABSTENÇÃO POR REGIÃO – ELEIÇÕES 2020 – 2º TURNO

Região	Comparecimento	% comparecimento	Abstenção	% abstenção	Eleitorado
Nordeste	5.242.091	76,78%	1.585.500	23,22%	6.827.591
Norte	2.539.792	75,36%	830.270	24,64%	3.370.062
Sul	2.098.181	69,88%	904.326	30,12%	3.002.507
Sudeste	16.031.564	68,32%	7.433.812	31,68%	23.465.376
Centro-Oeste	1.079.457	66,68%	539.417	33,32%	1.618.874
TOTAL	26.991.085	70,50%	11.293.325	29,50%	38.284.410

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Mais uma vez, é importante trazer maior detalhamento dos dados para melhor interpretação.

Gráfico 2 – Abstenção por Estado nas eleições municipais de 2020 – 1º turno



Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Novamente é importante chamar a atenção: a abstenção não é linear, existem grandes diferenças entre os 26 Estados, chegando a 12,66% entre o estado com menor abstenção, no caso o Piauí, com 15,42%, e o maior, no caso o Rio de Janeiro, com 28,08%. Ressalte-se que 14 estados apresentaram abstenção abaixo da média nacional, de 23,05%, enquanto 12 ficaram acima. Não é possível indicar apenas uma característica que explique esta situação.

Portanto, mais uma característica deve ser acrescentado ao nosso rol:

**6. A abstenção entre os estados não é linear, deve-se analisar condições geográficas, culturais e políticas em cada espaço Regional e também as condições da disputa no pleito eleitoral<sup>89</sup>, para melhor compreensão dos eventos da abstenção.**

A seguir, analisaremos dados sobre o perfil do/a eleitor/a que não compareceu para o exercício do voto no 1º turno das eleições municipais de 2020, com recorte de gênero, faixa etária e grau de instrução.

## 2.1. O perfil da abstenção no Brasil nas eleições de 2020, por faixa etária e gênero

Aprofundando o estudo, apresenta-se a abstenção por faixa etária e gênero.

### QUADRO 3 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA NO BRASIL

<sup>89</sup>Entre as condições estão a possibilidade de maior ou menor diferença nas pesquisas entre o/as candidato/as como forma de incentivar ou não a participação; as condições mais ou menos favoráveis a locomoção, a grande ou pequena concentração urbana, ou seja, são muitas variáveis a considerar no estudo da abstenção.

## 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	566.019	98.251	17,36%	0,60%	578.549	89.916	15,54%	0,51%	1.144.568	188.167	16,44%	0,55%
16 anos	805.317	127.339	15,81%	0,77%	827.898	111.639	13,48%	0,63%	1.633.215	238.978	14,63%	0,70%
17 anos	1.146.340	253.698	22,13%	1,54%	1.204.221	212.126	17,62%	1,19%	2.350.561	465.824	19,82%	1,36%
18 a 20 anos	4.451.018	1.127.917	25,34%	6,85%	4.588.551	995.587	21,70%	5,60%	9.039.569	2.123.504	23,49%	6,20%
<b>21 a 24 anos</b>	<b>6.067.798</b>	<b>1.579.507</b>	<b>26,03%</b>	9,59%	6.374.572	1.446.212	22,69%	8,14%	<b>12.442.370</b>	<b>3.025.719</b>	<b>24,32%</b>	8,84%
25 a 34 anos	14.773.864	3.527.481	23,88%	<b>21,42%</b>	15.825.020	3.265.669	20,64%	<b>18,38%</b>	30.598.884	6.793.150	22,20%	<b>19,84%</b>
35 a 44 anos	14.246.034	2.788.023	19,57%	16,93%	15.546.078	2.581.689	16,61%	14,53%	29.792.112	5.369.712	18,02%	15,68%
45 a 59 anos	16.450.046	2.541.592	15,45%	15,43%	18.396.308	2.561.657	13,92%	14,42%	34.846.354	5.103.249	14,65%	14,90%
60 a 69 anos	6.917.492	1.366.920	19,76%	8,30%	<b>8.125.358</b>	<b>1.936.343</b>	<b>23,83%</b>	10,90%	15.042.850	3.303.263	21,96%	9,65%
70 a 79 anos	3.290.614	1.751.915	53,24%	10,64%	4.138.576	2.722.010	65,77%	15,32%	7.429.190	4.473.925	60,22%	13,07%
+ de 80 anos	1.554.372	1.307.499	84,12%	7,94%	2.044.438	1.847.898	90,39%	10,40%	3.598.810	3.155.397	87,68%	9,22%
<b>TOTAL</b>	<b>70.268.914</b>	<b>16.470.142</b>	<b>23,44%</b>	<b>100%</b>	<b>77.649.569</b>	<b>17.770.746</b>	<b>22,89%</b>	<b>100%</b>	<b>147.918.483</b>	<b>34.240.888</b>	<b>23,15%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O primeiro dado ser analisado é a participação do/as eleitore/as facultativos, pois a obrigatoriedade do comparecimento é um fator relevante para a decisão de votar ou não.

Surpreendentemente, os dados são contraditórios.

A abstenção de eleitores acima de 70 anos é muito alta, mas dentro da expectativa. O impacto proporcional no percentual total é de 22,29% do total de eleitores que deixou de comparecer, ou seja, tem significância no índice final da abstenção, demonstrando que nesta faixa a pandemia pode ter sido importante na decisão.

De outra forma, surpreende a boa participação de jovens eleitores entre 16 e 17 anos, com índice abaixo da média. Isto pode ser explicado pela motivação ao primeiro voto, mas novamente destaca-se que o impacto no percentual total é insignificante do ponto de vista estatístico, apenas 2,06% do total dos faltosos.

Relacionado diretamente a pandemia, os eleitores na faixa de 60 a 69 anos, que estão no grupo de risco, pelo critério objetivo de idade, também surpreende pelo percentual de 21,96% de sua faixa etária, ou seja, abaixo da média nacional. No caso dos homens, o percentual é menor do que os jovens eleitores das faixas entre 18 a 34 anos.

Em relação aos eleitores que não estão nas faixas de idade dos grupos de risco, tampouco dos facultativos, identificam-se dois blocos: o primeiro dos jovens entre 18 e 24 anos, com percentual acima da média. Se considerarmos a participação no total de eleitores que deixaram de comparecer, este grupo representa 15,04% do total de faltosos. No segundo bloco estão as faixas com menor abstenção, destaca-se o grupo entre 35 e 59 anos com percentuais bem abaixo da média nacional.

Destaca-se que, no primeiro bloco, encontram-se os jovens que nasceram na segunda metade da década de 1990. Se considerarmos os da faixa até 34 anos, estamos tratando de um grupo nascido pós redemocratização, que inicia a sua participação apenas na primeira metade de 2002, ou seja, é uma geração que não vivenciou períodos sem eleição.

No segundo bloco, destaca-se a faixa entre 45 e 69 anos, com a menor abstenção entre todos os eleitores obrigatórios, com 14,65%. A faixa entre 35 e 44 anos tem o segundo menor percentual, com 18,02%, demonstrando que os eleitores mais experientes não consideraram a pandemia como obstáculo à participação.

Entre os gêneros, a maior participação das mulheres foi o que auxiliou para a diminuição da abstenção total, pois o eleitorado feminino possui 7 milhões a mais do que os homens.

## 2.2. O perfil da abstenção no Brasil nas eleições de 2020, por faixa etária e grau de instrução

Em que pese os dados do cadastro eleitoral em relação ao grau de instrução resultam da informação prestada pelo/as eleitor/e/as no momento da inscrição ou da atualização de seus dados, ainda assim é útil na compreensão do fenômeno da abstenção. Ressalte-se que o recadastramento biométrico, realizado nos últimos 10 anos, auxilia na atualização do cadastro e, conseqüentemente, na informação mais atual sobre o grau de instrução do/as eleitor/e/as<sup>90</sup>.

QUADRO 4 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO NO BRASIL  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020<sup>91</sup>

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	3.160.436	1.319.543	41,75%	8,03%	3.408.437	1.719.222	50,44%	9,68%	6.568.873	3.038.765	46,26%	8,89%
lê e escreve	<b>5.862.949</b>	<b>1.529.097</b>	<b>26,08%</b>	9,30%	<b>5.688.493</b>	<b>1.741.149</b>	<b>30,61%</b>	9,80%	<b>11.551.442</b>	<b>3.270.246</b>	<b>28,31%</b>	9,56%
Ens. Fund. Incomp.	18.142.125	4.252.244	23,44%	<b>25,87%</b>	17.623.223	4.111.654	23,33%	<b>23,15%</b>	35.765.348	8.363.898	23,39%	<b>24,46%</b>
Ens. Fund. Completo	4.971.745	1.206.401	24,27%	7,34%	4.884.789	1.232.213	25,23%	6,94%	9.856.534	2.438.614	24,74%	7,13%
Ens. Médio Incomp.	11.623.727	2.779.809	23,91%	16,91%	11.275.753	2.417.388	21,44%	13,61%	22.899.480	5.197.197	22,70%	15,20%
Ens. Médio Completo	16.822.612	3.260.958	19,38%	19,84%	20.856.883	3.852.178	18,47%	21,69%	37.679.495	7.113.136	18,88%	20,80%
Superior Incompleto	3.471.526	793.553	22,86%	4,83%	4.251.374	911.299	21,44%	5,13%	7.722.900	1.704.852	22,08%	4,99%
Superior Completo	6.157.585	1.296.955	21,06%	7,89%	9.642.280	1.774.870	18,41%	9,99%	15.799.865	3.071.825	19,44%	8,98%
<b>TOTAL</b>	<b>70.212.705</b>	<b>16.438.560</b>	<b>23,41%</b>	<b>100%</b>	<b>77.631.232</b>	<b>17.759.973</b>	<b>22,88%</b>	<b>100%</b>	<b>147.843.937</b>	<b>34.198.533</b>	<b>23,13%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

<sup>90</sup>Segundo o link <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, em 2020, 79,50% dos eleitores aptos já tinham a biometria cadastrada.

<sup>91</sup>Os dados apresentavam o número de 40.457 eleitor/e/as sem dados em relação ao gênero e 35.139 sem dados em relação ao grau de instrução. Face ao número pouco significativo, foram retirados da tabela.



Inicialmente é preciso analisar o grupo de eleitore/as não alfabetizados, face a não obrigatoriedade do comparecimento. No caso, 46,26% deste grupo foi faltoso, favorecendo a tese de que o impacto da pandemia foi significativo para a decisão sobre a não participação.

Em relação aos demais grupos, divide-se novamente em dois blocos consolidados: o/as eleitore/as nas faixas “lê e escreve” até o “ensino fundamental completo” apresentam percentual de abstenção acima da média, enquanto os eleitores com “ensino médio incompleto” até “superior completo” apresentam abstenção abaixo da média.

Mas é preciso destacar a participação de dois grupos no total: o primeiro são o/as eleitore/as que possuem apenas o “ensino fundamental incompleto” representam 24,46% dos ausentes, ou seja, a cada 4 eleitores, 1 está nesta faixa; o segundo são o/as eleitore/as que possuem “ensino médio completo” que, mesmo apresentando o menor percentual em relação ao/as eleitore/as da faixa, representam 20,80% da abstenção total.

Entre as mulheres o panorama não se altera, pois apenas as faixas de “lê e escreve” até o “ensino fundamental completo” estão acima da média, enquanto todas as demais estão abaixo. A maior abstenção encontra-se na faixa “lê e escreve” e a menor na faixa “superior completo”. Entre os homens, o grupo de percentuais acima da média acrescenta o “ensino médio completo”, mantendo-se o maior percentual entre os que estão na faixa “lê e escreve”.

Chama a atenção que não existe uma diferenciação significativa entre o maior e o menor percentual, sendo mais expressiva está entre as mulheres, com 30,61% na faixa “lê e escreve” e 18,41% na faixa “superior completo”, portanto, se fosse possível uma síntese, diríamos que quem mais participa são as mulheres com “ensino superior”, enquanto quem menos participa são as que apenas “lê e escreve”.

### **3 – ANÁLISE DA ABSTENÇÃO NAS ELEIÇÕES 2020 NO RIO GRANDE DO SUL**

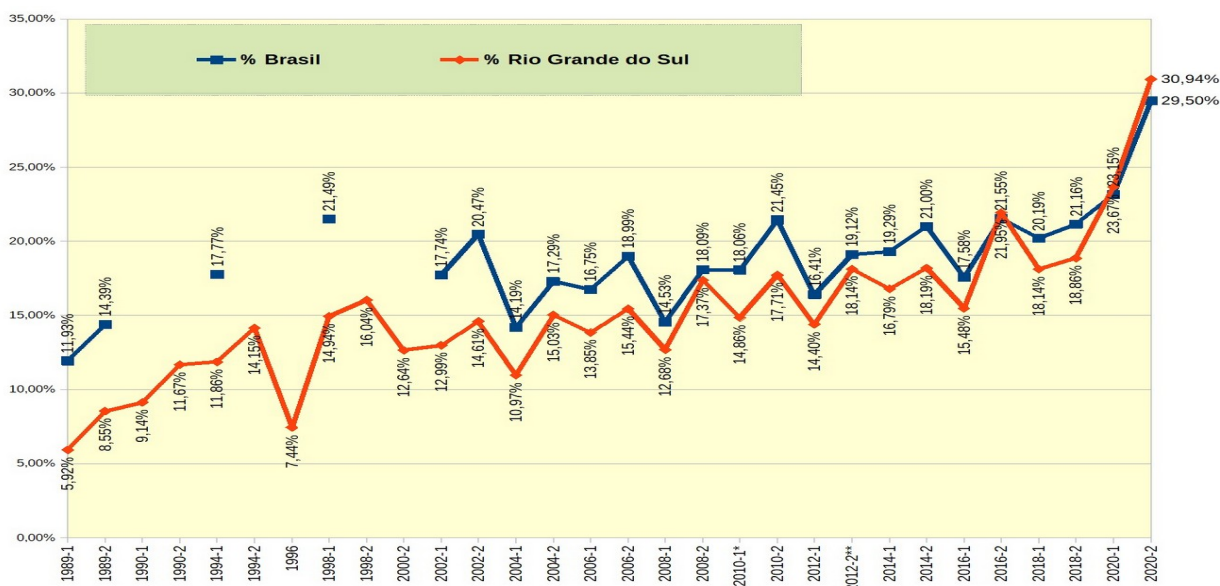
Como verificamos no gráfico 2 da seção anterior, a abstenção nas eleições municipais de 2020 no estado do Rio Grande do Sul foi acima da média nacional. Mas esta posição não era comum, como demonstra o gráfico 3:

Gráfico 3 – Abstenção no Brasil e no Rio Grande do Sul - 1989-2020<sup>92 93</sup>

---

<sup>92</sup>Em 2010 o Governador do Rio Grande do Sul foi eleito em 1º turno.

<sup>93</sup>Em 2012 ocorreu segundo turno no Rio Grande do Sul apenas na cidade de Pelotas.



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-anos-antiores> e <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>.

Como se observa, o estado do Rio Grande do Sul, desde a redemocratização, apresentou índices de abstenção abaixo da média nacional. A exceção ocorreu apenas no segundo turno das eleições municipais de 2016 e em 2020. Ressalte-se que são ocorrências em eleições municipais, ou seja, o desinteresse é maior quando o objeto do pleito é a escolha dos representantes locais.

### 3.1. Abstenção por gênero e faixa etária no Rio Grande do Sul, nas eleições 2020.

Avançando no detalhamento da análise da abstenção nas eleições municipais de 2020, o quadro abaixo apresenta os dados de faltosos por gênero e faixa etária.

QUADRO 5 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL - 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	19.157	3.453	18,02%	0,37%	19.358	3.204	16,55%	0,30%	38.515	6.657	17,28%	0,33%
16 anos	33.907	5.501	16,22%	0,59%	34.002	4.490	13,21%	0,42%	67.909	9.991	14,71%	0,50%
17 anos	52.018	13.828	26,58%	1,49%	54.035	10.643	19,70%	1,00%	106.053	24.471	23,07%	1,23%
18 a 20 anos	225.227	62.332	27,68%	6,69%	224.691	55.929	24,89%	5,26%	449.918	118.261	26,29%	5,93%
21 a 24 anos	313.126	88.930	28,40%	9,55%	323.065	84.124	26,04%	7,91%	636.191	173.054	27,20%	8,68%
25 a 34 anos	778.705	195.972	25,17%	21,05%	819.324	185.151	22,60%	17,42%	1.598.029	381.123	23,85%	19,11%
35 a 44 anos	756.019	151.466	20,03%	16,27%	810.589	141.715	17,48%	13,33%	1.566.608	293.181	18,71%	14,70%
45 a 59 anos	1.017.596	141.881	13,94%	15,24%	1.120.593	144.104	12,86%	13,56%	2.138.189	285.985	13,38%	14,34%
60 a 69 anos	490.094	83.792	17,10%	9,00%	573.996	118.065	20,57%	11,11%	1.064.090	201.857	18,97%	10,12%
70 a 79 anos	226.722	114.255	50,39%	12,27%	299.737	189.001	63,06%	17,78%	526.459	303.256	57,60%	15,21%
+ de 80 anos	87.790	69.637	79,32%	7,48%	143.557	126.517	88,13%	11,90%	231.347	196.154	84,79%	9,84%

TOTAL | 4.000.361 | 931.047 | 23,27% | 100% | 4.422.947 | 1.062.943 | 24,03% | 100% | 8.423.308 | 1.993.990 | 23,67% | 100%

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Iniciamos analisando os grupos facultativos. Entre os jovens, a faixa de 16 anos apresentou um percentual de abstenção menor do que a média geral, enquanto a faixa de 17 anos possui índice similar ao geral. Em comparação aos percentuais do Brasil, os jovens gaúchos são mais ausentes.

Em relação aos eleitores acima de 70 anos, o percentual é significativo, representando 25,05% do total de faltosos no primeiro turno. Em comparação com a média nacional, o/as idoso/as gaúcho/as são mais participativos. Chama a atenção, o/as eleitores/as da faixa entre 60 e 69 anos, enquadrados no grupo de risco, com uma participação significativa, indício de que o impacto da pandemia foi menor do que a vontade de votar.

Analisando os demais dados, visando a identificação de um perfil dos eleitores ausentes, distinguem-se 2 grupos: o primeiro de eleitore/as entre 18 a 34 anos, com índice acima da média, e o segundo entre 35 e 69 anos, com percentuais abaixo da média.

Este comportamento se repete entre os homens, no entanto entre as mulheres, o grupo entre 18 e 24 anos apresenta índice acima da média, mas a partir de 25 anos é menor.

### 3.2. Abstenção por gênero e grau de instrução no Rio Grande do Sul, nas eleições 2020

O quadro 6 apresenta os dados da abstenção com relação ao grau de instrução e gênero nas eleições municipais de 2020, no Rio Grande do Sul.

QUADRO 6 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL - 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não informado	482	249	51,66%	0,03%	793	481	60,66%	0,05%	1.275	730	57,25%	0,04%
Não alfabetizado	76.224	37.853	49,66%	4,07%	93.802	54.240	57,82%	5,10%	170.026	92.093	54,16%	4,62%
lê e escreve	132.182	45.298	34,27%	4,87%	150.012	65.446	43,63%	6,16%	282.194	110.744	39,24%	5,55%
Ens. Fund. Incompleto	1.279.204	301.218	23,55%	32,35%	1.260.560	327.424	25,97%	30,80%	2.539.764	628.642	24,75%	31,53%
Ens. Fund. Completo	404.776	95.533	23,60%	10,26%	394.701	104.642	26,51%	9,84%	799.477	200.175	25,04%	10,04%
Ens. Médio Incompleto	663.464	166.690	25,12%	17,90%	642.973	153.691	23,90%	14,46%	1.306.437	320.381	24,52%	16,07%
Ens. Médio Completo	833.106	160.404	19,25%	17,23%	997.445	192.131	19,26%	18,08%	1.830.551	352.535	19,26%	17,68%
Superior Incompleto	275.307	59.080	21,46%	6,35%	321.576	67.519	21,00%	6,35%	596.883	126.599	21,21%	6,35%
Superior Completo	335.616	64.722	19,28%	6,95%	561.085	97.369	17,35%	9,16%	896.701	162.091	18,08%	8,13%
<b>TOTAL</b>	<b>4.000.361</b>	<b>931.047</b>	<b>23,27%</b>	<b>100%</b>	<b>4.422.947</b>	<b>1.062.943</b>	<b>24,03%</b>	<b>100%</b>	<b>8.423.308</b>	<b>1.993.990</b>	<b>23,67%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Inicialmente, o grupo de eleitores facultativos do Rio Grande do Sul apresenta um percentual de abstenção de 54,16%, maior do que o do Brasil com 46,26%. No entanto, a

participação no total de ausentes do/as gaúcho/as é de apenas 4,62%, enquanto no Brasil esta parcela representou 8,89% dos eleitores/as faltosos/as.

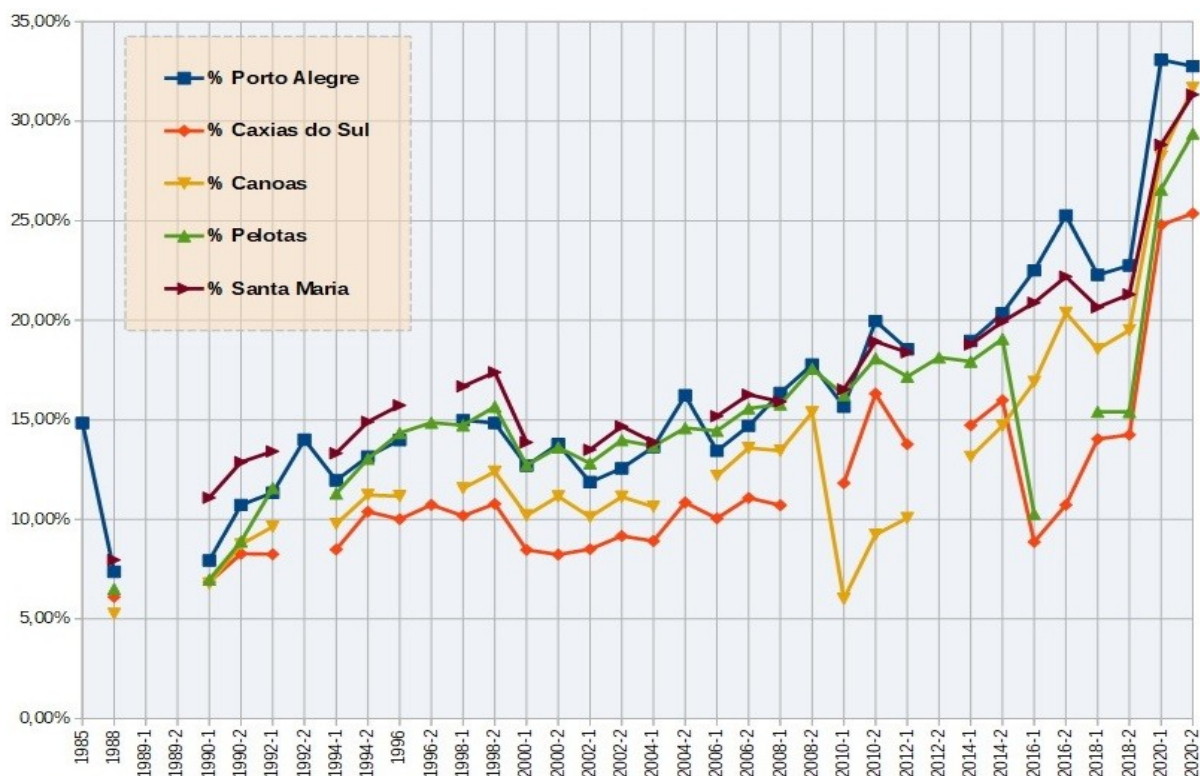
Em relação aos demais grupos, distingue-se novamente dois perfis: o primeiro de eleitores/as com baixa escolaridade, nas faixas “lê e escreve” até “ensino médio incompleto” com percentuais acima da média, enquanto no/as com maior escolaridade, a partir de “ensino médio completo” até “superior completo” os índices são abaixo da média. Este comportamento se reproduz entre os gêneros.

Por fim, chama a atenção a participação expressiva do/as eleitores/as com “ensino fundamental incompleto” com o percentual de 31,53% do total de faltosos, representando quase um terço da abstenção no Rio Grande do Sul.

#### **4 – ANÁLISE DA ABSTENÇÃO NOS CINCO MAIORES COLÉGIOS ELEITORAIS DO RIO GRANDE DO SUL: PORTO ALEGRE, CAXIAS DO SUL, CANOAS, PELOTAS E SANTA MARIA**

Destacamos, desde o início, que a abstenção apresenta características e que os espaços geográficos são importantes para a análise. Por isso, esta seção, a mais longa do artigo, é dedicada ao detalhamento dos dados sobre a abstenção nos cinco municípios com maior eleitorado do Rio Grande do Sul, que representam 25,07% do total do Estado, ou seja, ¼ do/as eleitores/as Gaúcho/as vivem nestas cidades.

Gráfico 4 – Abstenção em Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas e Santa Maria – 1985-2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>  
<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

e

O gráfico 4 apresenta uma similaridade na evolução da abstenção nos cinco municípios, quebrados em dois momentos pelo recadastramento biométrico realizado nos ciclos eleitorais de 2009/2010, na cidade de Canoas, e em 2015/2016, em Caxias do Sul e Pelotas.

Destaca-se, no entanto, que a cidade de Caxias do Sul apresenta a menor taxa de abstenção ao longo todo o período, ficando abaixo da cidade de Canoas apenas nas eleições de 2010 à 2014 em função do recadastramento biométrico. Em contrapartida, Porto Alegre tem se consolidado com o maior percentual de faltosos, reforçando a característica de maior abstenção em cidades com grande eleitorado.

#### 4.1 – Análise da abstenção em Porto Alegre

Porto Alegre é uma cidade que sofreu com as rupturas democráticas e com pouco apreço ao voto direto para escolha de seus Prefeitos, desde os tempos da ditadura do Estado Novo e com o Golpe Civil-Militar de 1964, que cassou o último prefeito eleito pelo voto direto, Sereno Chaise<sup>94</sup>.

<sup>94</sup>A eleição de 1963, que elegeu Sereno Chaise prefeito de Porto Alegre não possui registro no site do TRE-RS, uma lacuna que merece ser preenchida para resgate da história política do Rio Grande do Sul.

Assim, em homenagem aos 35 anos da retomada do voto direto para escolha do Prefeito de Porto Alegre, o gráfico 5 apresenta a abstenção desde a eleição de 1985, a primeira, após 22 anos de sufocamento democrático.

Gráfico 5 – Percentuais de Abstenção em Porto Alegre - 1985-2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> e <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

Os dados demonstram que em 1985, a abstenção foi relativamente significativa, pelo simbolismo da retomada democrática, talvez demonstrando a falta de “prática” eleitoral. No entanto, em 1988, sob a égide da Constituição Cidadã, a eleição municipal apresentou a sua menor abstenção da história, com apenas 7,37% de faltosos, feito jamais repetido.

O percentual segue rondando os 15% ao longo dos anos 1990 até o final dos anos 2000, com substancial elevação na presente década. A partir da eleição de 2020 o índice beira os 20%, superando este patamar em 2014 pela primeira vez. No segundo turno da eleição de 2016 a barreira dos 25% é ultrapassada<sup>95</sup>. Em 2018 os percentuais mantêm-se acima dos 22% e em 2020, superam, pela primeira vez a barreira dos 33%, significando que a cada três eleitore/as um/a não compareceu para o exercício do voto.

Por fim, diferente da característica habitual, no segundo turno das eleições de 2020 a abstenção é menor do que no primeiro turno. Novamente é preciso buscar os recursos da Ciência Política para encontrar explicações para o fenômeno. A primeira é a retomada de uma

<sup>95</sup>Uma das explicações para o elevado índice de abstenção no segundo turno das eleições de 2016 é a presença de dois candidatos do campo político da direita, o que afastou os eleitores do campo da esquerda.

disputa entre dois campos políticos definidos, direita e esquerda. A segunda é a disseminação de desinformações e fake news durante a campanha, especialmente no segundo turno, sobre a “ameaça comunista” caso a candidata do PC do B fosse a eleita.

Segundo a análise, os dados sobre a abstenção por gênero e faixa etária.

QUADRO 7 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM PORTO ALEGRE  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	907	310	34,18%	0,20%	954	272	28,51%	0,13%	1.861	582	31,27%	0,16%
16 anos	2.710	598	22,07%	0,38%	2.772	449	16,20%	0,22%	5.482	1.047	19,10%	0,29%
17 anos	4.859	1.598	32,89%	1,02%	5.195	1.296	24,95%	0,64%	10.054	2.894	28,78%	0,80%
18 a 20 anos	24.260	8.142	33,56%	5,21%	24.680	7.407	30,01%	3,63%	48.940	15.549	31,77%	4,32%
21 a 24 anos	<b>35.092</b>	<b>12.092</b>	<b>34,46%</b>	7,74%	37.924	12.113	31,94%	5,94%	73.016	24.205	33,15%	6,72%
25 a 34 anos	95.259	31.990	33,58%	<b>20,49%</b>	<b>103.022</b>	<b>34.226</b>	<b>33,22%</b>	16,79%	<b>198.281</b>	<b>66.216</b>	<b>33,40%</b>	<b>18,39%</b>
35 a 44 anos	99.334	28.471	28,66%	18,23%	111.897	29.166	26,07%	<b>14,31%</b>	211.231	57.637	27,29%	16,01%
45 a 59 anos	120.175	25.562	21,27%	16,37%	144.926	28.590	19,73%	14,03%	265.101	54.152	20,43%	15,04%
60 a 69 anos	59.596	14.621	24,53%	9,36%	82.927	23.338	28,14%	11,45%	142.523	37.959	26,63%	10,54%
70 a 79 anos	29.791	19.090	64,08%	12,22%	48.984	36.909	75,35%	18,11%	78.775	55.999	71,09%	15,56%
+ de 80 anos	15.452	13.683	88,55%	8,76%	32.010	30.061	93,91%	14,75%	47.462	43.744	92,17%	12,15%
<b>TOTAL</b>	<b>487.435</b>	<b>156.157</b>	<b>32,04%</b>	<b>100%</b>	<b>595.291</b>	<b>203.827</b>	<b>34,24%</b>	<b>100%</b>	<b>1.082.726</b>	<b>359.984</b>	<b>33,25%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Iniciamos pelos grupos facultativos. Entre os jovens de 16 e 17 anos, índices menores que a média, que podem ser explicados pela ansiedade pelo primeiro voto. Destaca-se ainda, a menor abstenção entre as mulheres jovens, com possível explicação pela presença da candidata Manuela D'Ávila, identificada com este público. Entre os eleitores acima de 70 anos, percentuais acima da média nacional e do Rio Grande do Sul, demonstrando relativo impacto da pandemia neste grupo.

Nos demais grupos, repete-se a situação geral: um grupo, entre 18 e 34 anos com índices acima da média e outro, entre 35 e 69 anos com percentuais abaixo da média geral. Destaca-se, novamente, a boa participação dos eleitores da faixa entre 60 e 69 anos, pertencentes ao grupo de risco, com índice de abstenção abaixo da média geral.

Apenas para ilustração, o gráfico 8 com os dados relativos ao segundo turno.

QUADRO 8 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM PORTO ALEGRE  
2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	907	304	33,52%	0,20%	954	269	28,20%	0,13%	1.861	573	30,79%	0,16%
16 anos	2.710	617	22,77%	0,40%	2.772	476	17,17%	0,24%	5.482	1.093	19,94%	0,31%
17 anos	4.859	1.619	33,32%	1,05%	5.195	1.337	25,74%	0,67%	10.054	2.956	29,40%	0,83%



18 a 20 anos	24.260	8.255	34,03%	5,36%	24.680	7.735	31,34%	3,85%	48.940	15.990	32,67%	4,51%
21 a 24 anos	<b>35.092</b>	<b>12.426</b>	<b>35,41%</b>	8,08%	<b>37.924</b>	<b>12.608</b>	<b>33,25%</b>	6,28%	<b>73.016</b>	<b>25.034</b>	<b>34,29%</b>	7,06%
25 a 34 anos	95.259	32.430	34,04%	<b>21,07%</b>	103.022	32.973	32,01%	<b>16,42%</b>	198.281	65.403	32,99%	<b>18,44%</b>
35 a 44 anos	99.334	27.947	28,13%	18,16%	111.897	29.276	26,16%	14,58%	211.231	57.223	27,09%	16,13%
45 a 59 anos	120.175	24.645	20,51%	16,02%	144.926	27.850	19,22%	13,87%	265.101	52.495	19,80%	14,80%
60 a 69 anos	59.596	13.793	23,14%	8,96%	82.927	22.734	27,41%	11,32%	142.523	36.527	25,63%	10,30%
70 a 79 anos	29.791	18.350	61,60%	11,92%	48.984	35.766	73,02%	17,81%	78.775	54.116	68,70%	15,26%
+ de 80 anos	15.452	13.496	87,34%	8,77%	32.010	29.786	93,05%	14,83%	47.462	43.282	91,19%	12,20%
<b>TOTAL</b>	<b>487.435</b>	<b>153.882</b>	<b>31,57%</b>	<b>100%</b>	<b>595.291</b>	<b>200.810</b>	<b>33,73%</b>	<b>100%</b>	<b>1.082.726</b>	<b>354.692</b>	<b>32,76%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Apesar da redução do índice de abstenção em relação ao primeiro turno, os dados apresentam a mesma composição, com dois grupos distintos repetindo-se.

A seguir, o gráfico 9 com os dados da abstenção por gênero e grau de instrução.

#### QUADRO 9 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM PORTO ALEGRE - 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não informado	170	84	49,41%	0,05%	340	196	57,65%	0,10%	510	280	54,90%	0,08%
Não alfabetizado	4.699	3.181	67,70%	2,04%	7.140	5.097	71,39%	2,52%	11.839	8.278	69,92%	2,31%
lê e escreve	<b>8.596</b>	<b>4.069</b>	<b>47,34%</b>	2,61%	<b>13.512</b>	<b>7.704</b>	<b>57,02%</b>	3,81%	<b>22.108</b>	<b>11.773</b>	<b>53,25%</b>	3,29%
Ens. Fund. Incompleto	96.095	35.391	36,83%	<b>22,66%</b>	110.572	45.764	41,39%	<b>22,65%</b>	206.667	81.155	39,27%	<b>22,66%</b>
Ens. Fund. Completo	41.387	15.809	38,20%	10,12%	53.280	25.160	47,22%	12,45%	94.667	40.969	43,28%	11,44%
Ens. Médio Incompleto	105.762	31.851	30,12%	20,40%	107.344	32.138	29,94%	15,91%	213.106	63.989	30,03%	17,86%
Ensino Médio Completo	102.956	30.483	29,61%	19,52%	138.683	41.817	30,15%	20,70%	241.639	72.300	29,92%	20,18%
Superior Incompleto	55.149	15.257	27,67%	9,77%	58.356	15.813	27,10%	7,83%	113.505	31.070	27,37%	8,67%
Superior Completo	72.621	20.032	27,58%	12,83%	106.064	28.371	26,75%	14,04%	178.685	48.403	27,09%	13,51%
<b>TOTAL</b>	<b>487.435</b>	<b>156.157</b>	<b>32,04%</b>	<b>100%</b>	<b>595.291</b>	<b>202.060</b>	<b>33,94%</b>	<b>100%</b>	<b>1.082.726</b>	<b>358.217</b>	<b>33,08%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Assim como nos dados anteriores, em relação ao Brasil e Rio Grande do Sul, a abstenção é significativa entre o/as eleitore/as não alfabetizados, ratificando o impacto da pandemia na decisão de comparecer às urnas, bem como, em relação ao bloco de escolaridade até “ensino fundamental completo” acima da média e os níveis mais elevados, com percentuais abaixo da média.

Apenas como ilustração, os dados do gráfico 10 relativos ao segundo turno.

#### QUADRO 10 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM PORTO ALEGRE - 2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não informado	170	77	45,29%	0,05%	340	194	57,06%	0,10%	510	271	53,14%	0,08%
Não alfabetizado	4.699	3.181	67,70%	2,07%	7.140	5.121	71,72%	2,55%	11.839	8.302	70,12%	2,34%



lê e escreve	<b>8.596</b>	<b>4.001</b>	<b>46,54%</b>	2,60%	<b>13.512</b>	<b>7.691</b>	<b>56,92%</b>	3,83%	<b>22.108</b>	<b>11.692</b>	<b>52,89%</b>	3,30%
Ens. Fund. Incompleto	96.095	35.105	36,53%	<b>22,81%</b>	110.572	46.163	41,75%	<b>22,99%</b>	206.667	81.268	39,32%	<b>22,91%</b>
Ens. Fund. Completo	41.387	15.581	37,65%	10,13%	53.280	24.950	46,83%	12,42%	94.667	40.531	42,81%	11,43%
Ens. Médio Incompleto	105.762	31.916	30,18%	20,74%	107.344	32.714	30,48%	16,29%	213.106	64.630	30,33%	18,22%
Ens. Médio Completo	102.956	29.969	29,11%	19,48%	138.683	41.464	29,90%	20,65%	241.639	71.433	29,56%	20,14%
Superior Incompleto	55.149	14.897	27,01%	9,68%	58.356	15.498	26,56%	7,72%	113.505	30.395	26,78%	8,57%
Superior Completo	72.621	19.155	26,38%	12,45%	106.064	27.015	25,47%	13,45%	178.685	46.170	25,84%	13,02%
<b>TOTAL</b>	<b>487.435</b>	<b>153.882</b>	<b>31,57%</b>	<b>100%</b>	<b>595.291</b>	<b>200.810</b>	<b>33,73%</b>	<b>100%</b>	<b>1.082.726</b>	<b>354.692</b>	<b>32,76%</b>	<b>100%</b>

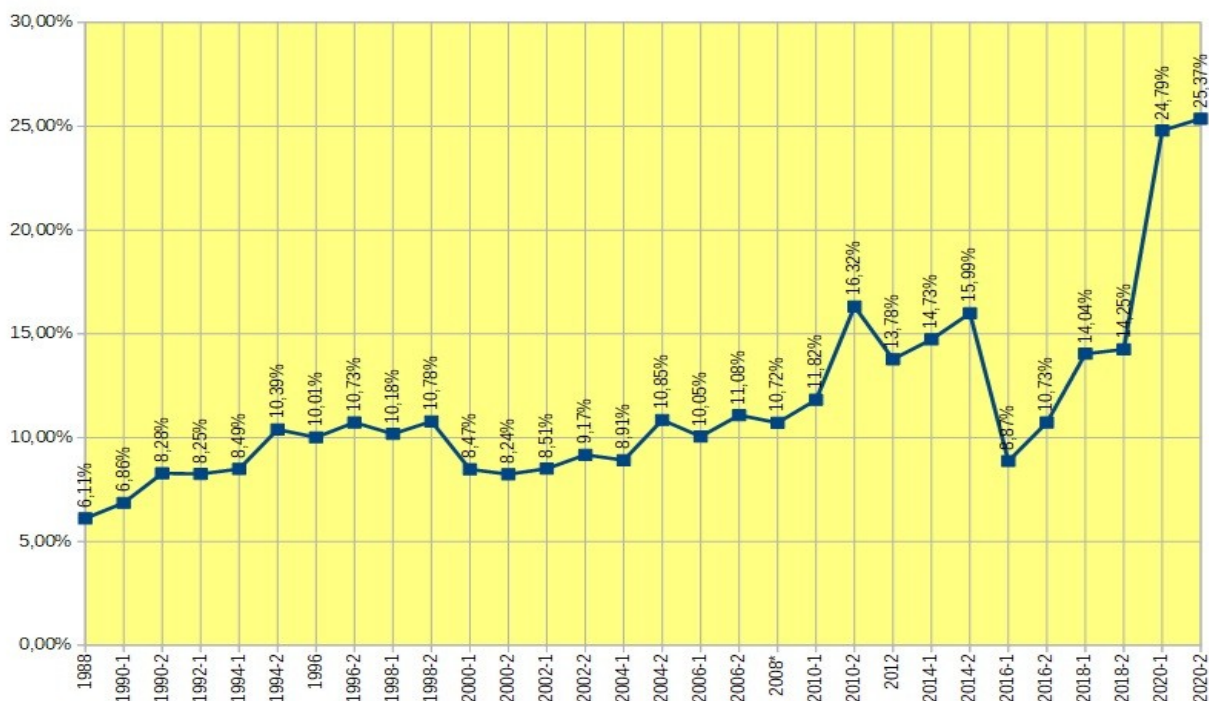
Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Como se observa, apesar da redução no percentual de abstenção total, não ocorrem mudanças significativas no perfil do/a eleitor/a ausente.

#### 4.2 – Análise da abstenção em Caxias do Sul

Diferente de Porto Alegre, Caxias do Sul possui histórico mais alargado de sufrágio para escolha de seus prefeitos, não sendo interrompido este processo, nem mesmo durante a Ditadura Civil-militar entre as décadas de 1960 e 1970. Este pode ser um dos motivos para a cidade apresentar o menor percentual de abstenção entre as cidades pesquisadas.

Gráfico 6 – Percentuais de Abstenção em Caxias do Sul – 1988-2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>  
<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

e

Os dados apresentados no gráfico 6 indicam a manutenção da abstenção em percentuais na faixa de 10% até o ano de 2010, com abruço crescimento na eleição de 2012. Em 2016, conforme já mencionado, o cadastro eleitoral passou por revisão para a coleta dos dados biométricos do/as eleitore/as fazendo com que a abstenção retomasse a patamares abaixo de 10%, no entanto, a partir de 2018 o percentual retoma a casa dos 14%, crescendo mais de 10% para a eleição de 2020.

Para análise mais detalhada, o quadro 11 apresenta os dados da abstenção por gênero e faixa etária.

**QUADRO 11 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM CAXIAS DO SUL  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	665	277	41,65%	0,71%	640	227	35,47%	0,52%	1.305	504	38,62%	0,61%
16 anos	1.408	337	23,93%	0,87%	1.314	264	20,09%	0,60%	2.722	601	22,08%	0,73%
17 anos	2.386	798	33,45%	2,06%	2.258	649	28,74%	1,48%	4.644	1.447	31,16%	1,75%
18 a 20 anos	9.173	3.189	34,77%	8,22%	9.251	3.102	33,53%	7,06%	18.424	6.291	34,15%	7,60%
21 a 24 anos	12.066	3.954	32,77%	10,19%	12.999	4.114	31,65%	9,37%	25.065	8.068	32,19%	9,75%
25 a 34 anos	33.377	9.145	27,40%	23,57%	35.614	9.444	26,52%	21,50%	68.991	18.589	26,94%	22,47%
35 a 44 anos	33.059	7.015	21,22%	18,08%	34.822	6.884	19,77%	15,67%	67.881	13.899	20,48%	16,80%
45 a 59 anos	39.642	5.822	14,69%	15,01%	45.266	6.530	14,43%	14,87%	84.908	12.352	14,55%	14,93%
60 a 69 anos	18.089	3.333	18,43%	8,59%	21.910	4.880	22,27%	11,11%	39.999	8.213	20,53%	9,93%
70 a 79 anos	6.856	3.686	53,76%	9,50%	8.859	5.793	65,39%	13,19%	15.715	9.479	60,32%	11,46%
+ de 80 anos	1.652	1.240	75,06%	3,20%	2.390	2.041	85,40%	4,65%	4.042	3.281	81,17%	3,97%
<b>TOTAL</b>	<b>158.373</b>	<b>38.796</b>	<b>24,50%</b>	<b>100%</b>	<b>175.323</b>	<b>43.928</b>	<b>25,06%</b>	<b>100%</b>	<b>333.696</b>	<b>82.724</b>	<b>24,79%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Entre os facultativos, percentual próximo da média para os jovens de 16 anos e muito acima para os da faixa de 17 anos, contrastando com os dados apresentados até o momento. Entre os acima de 70 anos, percentuais mais baixos do que as médias estudadas, mas ainda em percentuais significativos, indicando impacto da pandemia.

Entre os demais grupos, novamente a divisão em dois blocos, reproduzindo a situação já analisada: o primeiro, entre 18 e 34 anos, com percentuais acima da média, e o segundo, entre 35 e 69 anos abaixo do índice geral. Destaca-se entre o total de faltosos, a faixa dos 25 a 34 anos, com 22,47% do total, indicando um afastamento da política deste grupo.

**QUADRO 12 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM CAXIAS DO SUL  
2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	665	287	43,16%	0,73%	640	241	37,66%	0,53%	1.305	528	40,46%	0,62%

16 anos	1.408	351	24,93%	0,89%	1.314	290	22,07%	0,64%	2.722	641	23,55%	0,76%
17 anos	2.386	843	35,33%	2,14%	2.258	721	31,93%	1,59%	4.644	1.564	33,68%	1,85%
18 a 20 anos	9.173	3.411	37,19%	8,67%	9.251	3.319	35,88%	7,32%	18.424	6.730	36,53%	7,95%
21 a 24 anos	12.066	4.226	35,02%	10,74%	12.999	4.441	34,16%	9,80%	25.065	8.667	34,58%	10,24%
25 a 34 anos	33.377	9.412	28,20%	<b>23,93%</b>	35.614	9.885	27,76%	<b>21,81%</b>	68.991	19.297	27,97%	<b>22,80%</b>
35 a 44 anos	33.059	6.968	21,08%	17,71%	34.822	7.089	20,36%	15,64%	67.881	14.057	20,71%	16,61%
45 a 59 anos	39.642	5.791	14,61%	14,72%	45.266	6.686	14,77%	14,75%	84.908	12.477	14,69%	14,74%
60 a 69 anos	18.089	3.300	18,24%	8,39%	21.910	4.957	22,62%	10,94%	39.999	8.257	20,64%	9,75%
70 a 79 anos	6.856	3.539	51,62%	9,00%	8.859	5.687	64,19%	12,55%	15.715	9.226	58,71%	10,90%
+ de 80 anos	1.652	1.209	73,18%	3,07%	2.390	1.998	83,60%	4,41%	4.042	3.207	79,34%	3,79%
<b>TOTAL</b>	<b>158.373</b>	<b>39.337</b>	<b>24,84%</b>	<b>100%</b>	<b>175.323</b>	<b>45.314</b>	<b>25,85%</b>	<b>100%</b>	<b>333.696</b>	<b>84.651</b>	<b>25,37%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 12, apresenta os dados relativos ao segundo turno, com reprodução da situação do primeiro turno, sem notas dignas de registro.

### QUADRO 13 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM CAXIAS DO SUL - 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	854	504	59,02%	1,30%	1.271	800	62,94%	1,82%	2.125	1.304	61,36%	1,58%
lê e escreve	1.205	545	45,23%	1,40%	1.727	883	51,13%	2,01%	2.932	1.428	48,70%	1,73%
Ens. Fund. Incompleto	30.072	9.409	31,29%	<b>24,25%</b>	34.386	11.087	32,24%	<b>25,24%</b>	64.458	20.496	31,80%	<b>24,78%</b>
Ens. Fund. Completo	21.365	5.613	26,27%	14,47%	20.091	5.371	26,73%	12,23%	41.456	10.984	26,50%	13,28%
Ens. Médio Incompleto	19.120	5.853	30,61%	15,09%	17.629	5.299	30,06%	12,06%	36.749	11.152	30,35%	13,48%
Ens. Médio Completo	43.376	9.324	21,50%	24,03%	45.670	10.381	22,73%	23,63%	89.046	19.705	22,13%	23,82%
Superior Incompleto	21.195	4.026	19,00%	10,38%	21.992	4.629	21,05%	10,54%	43.187	8.655	20,04%	10,46%
Superior Completo	21.186	3.522	16,62%	9,08%	32.557	5.478	16,83%	12,47%	53.743	9.000	16,75%	10,88%
<b>TOTAL</b>	<b>158.373</b>	<b>38.796</b>	<b>24,50%</b>	<b>100%</b>	<b>175.323</b>	<b>43.928</b>	<b>25,06%</b>	<b>100%</b>	<b>333.696</b>	<b>82.724</b>	<b>24,79%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 13 apresenta a abstenção por gênero e grau de instrução, reproduzindo a situação geral, ou seja, baixa participação de eleitore/as com menor nível de instrução, sendo que até “ensino médio incompleto” os percentuais são acima da média geral, reduzindo-se para os grupos com maior escolaridade. Destaca-se que o grupo “ensino fundamental incompleto” representa, sozinho, 24,78% do total de faltosos, ou seja, ¼ do total.

### QUADRO 14 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM CAXIAS DO SUL - 2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	854	509	59,60%	1,29%	1.271	798	62,79%	1,76%	2.125	1.307	61,51%	1,54%
lê e escreve	1.205	534	44,32%	1,36%	1.727	900	52,11%	1,99%	2.932	1.434	48,91%	1,69%
Ens. Fund. Incompleto	30.072	9.400	31,26%	<b>23,90%</b>	34.386	11.246	32,71%	<b>24,82%</b>	64.458	20.646	32,03%	<b>24,39%</b>

Ens. Fund. Completo	21.365	5.729	26,81%	14,56%	20.091	5.567	27,71%	12,29%	41.456	11.296	27,25%	13,34%
Ens. Médio Incompleto	19.120	6.105	31,93%	15,52%	17.629	5.637	31,98%	12,44%	36.749	11.742	31,95%	13,87%
Ens. Médio Completo	43.376	9.394	21,66%	<b>23,88%</b>	45.670	10.679	23,38%	<b>23,57%</b>	89.046	20.073	22,54%	<b>23,71%</b>
Superior Incompleto	21.195	4.169	19,67%	10,60%	21.992	5.008	22,77%	11,05%	43.187	9.177	21,25%	10,84%
Superior Completo	21.186	3.497	16,51%	8,89%	32.557	5.479	16,83%	12,09%	53.743	8.976	16,70%	10,60%
<b>TOTAL</b>	<b>158.373</b>	<b>39.337</b>	<b>24,84%</b>	<b>100%</b>	<b>175.323</b>	<b>45.314</b>	<b>25,85%</b>	<b>100%</b>	<b>333.696</b>	<b>84.651</b>	<b>25,37%</b>	<b>100%</b>

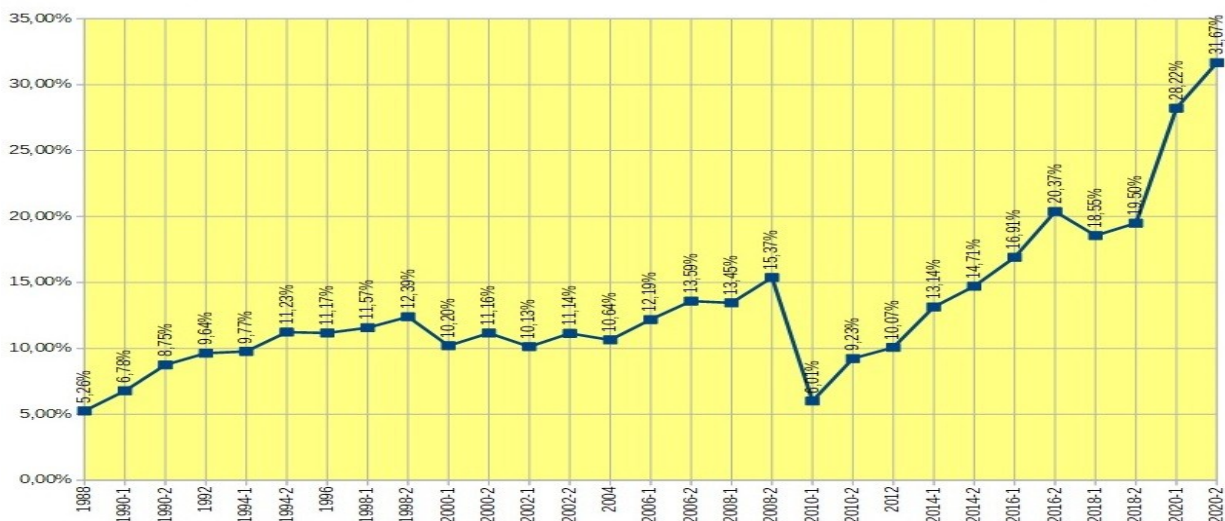
Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 14, relativo ao segundo turno, sem alterações significativas.

### 4.3 – Análise da abstenção em Canoas

Canoas enfrenta o mesmo sufocamento democrático durante o período ditatorial, sem escolha de prefeitos pelo voto direto entre 1964 e 1988.

Gráfico 7 – Percentuais de Abstenção em Canoas – 1988-2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>  
<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

c

Como se verifica, a abstenção permanece com percentuais na faixa de 10% até 2004, iniciando elevação até 2008, mas com queda abrupta em 2010, efeito da revisão do cadastro eleitoral para coleta dos dados biométricos do/as eleitor/as. O crescimento é constante, até atingir os 20% em 2016 e os 31% em 2020, impactado pela pandemia.

QUADRO 15 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM CANOAS  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	304	89	29,28%	0,27%	327	84	25,69%	0,22%	631	173	27,42%	0,24%

16 anos	918	187	20,37%	0,57%	794	124	15,62%	0,33%	1.712	311	18,17%	0,44%
17 anos	1.516	472	31,13%	1,44%	1.669	421	25,22%	1,11%	3.185	893	28,04%	1,26%
18 a 20 anos	<b>7.153</b>	<b>2.406</b>	<b>33,64%</b>	7,33%	<b>7.041</b>	<b>2.221</b>	<b>31,54%</b>	5,85%	<b>14.194</b>	<b>4.627</b>	<b>32,60%</b>	6,54%
21 a 24 anos	<b>9.703</b>	<b>3.288</b>	<b>33,89%</b>	10,02%	<b>9.987</b>	<b>3.133</b>	<b>31,37%</b>	8,26%	<b>19.690</b>	<b>6.421</b>	<b>32,61%</b>	9,08%
25 a 34 anos	24.653	7.495	30,40%	<b>22,85%</b>	26.535	7.478	28,18%	<b>19,71%</b>	51.188	14.973	29,25%	<b>21,16%</b>
35 a 44 anos	23.881	6.086	25,48%	18,55%	26.631	6.039	22,68%	15,91%	50.512	12.125	24,00%	17,14%
45 a 59 anos	28.305	5.108	18,05%	15,57%	33.307	5.730	17,20%	15,10%	61.612	10.838	17,59%	15,32%
60 a 69 anos	13.283	2.908	21,89%	8,87%	16.798	4.369	26,01%	11,51%	30.081	7.277	24,19%	10,29%
70 a 79 anos	5.658	3.596	63,56%	10,96%	8.324	6.125	73,58%	16,14%	13.982	9.721	69,53%	13,74%
+ de 80 anos	1.442	1.167	80,93%	3,56%	2.475	2.224	89,86%	5,86%	3.917	3.391	86,57%	4,79%
<b>TOTAL</b>	<b>116.816</b>	<b>32.802</b>	<b>28,08%</b>	<b>100%</b>	<b>133.888</b>	<b>37.948</b>	<b>28,34%</b>	<b>100%</b>	<b>250.704</b>	<b>70.750</b>	<b>28,22%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 15, com os dados da abstenção por gênero e faixa etária, segue o padrão: grupos facultativos com percentuais significativos, indicando impacto da pandemia; dois blocos consolidados: o primeiro, entre 18 e 34 anos, com percentuais acima da média, e o segundo, entre 35 e 69 anos, com índices menores do que a média geral.

#### QUADRO 16 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM CANOAS 2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	304	107	35,20%	0,29%	327	105	32,11%	0,24%	631	212	33,60%	0,27%
16 anos	918	232	25,27%	0,64%	794	172	21,66%	0,40%	1.712	404	23,60%	0,51%
17 anos	1.516	561	37,01%	1,54%	1.669	524	31,40%	1,22%	3.185	1.085	34,07%	1,37%
18 a 20 anos	<b>7.153</b>	<b>2.835</b>	<b>39,63%</b>	7,76%	<b>7.041</b>	<b>2.704</b>	<b>38,40%</b>	6,31%	<b>14.194</b>	<b>5.539</b>	<b>39,02%</b>	6,98%
21 a 24 anos	<b>9.703</b>	<b>3.812</b>	<b>39,29%</b>	10,44%	<b>9.987</b>	<b>3.767</b>	<b>37,72%</b>	8,79%	<b>19.690</b>	<b>7.579</b>	<b>38,49%</b>	9,55%
25 a 34 anos	24.653	8.608	34,92%	<b>23,57%</b>	26.535	8.758	33,01%	<b>20,43%</b>	51.188	17.366	33,93%	<b>21,87%</b>
35 a 44 anos	23.881	6.700	28,06%	18,34%	26.631	7.009	26,32%	16,35%	50.512	13.709	27,14%	17,27%
45 a 59 anos	28.305	5.655	19,98%	15,48%	33.307	6.515	19,56%	15,20%	61.612	12.170	19,75%	15,33%
60 a 69 anos	13.283	3.103	23,36%	8,50%	16.798	4.708	28,03%	10,98%	30.081	7.811	25,97%	9,84%
70 a 79 anos	5.658	3.721	65,77%	10,19%	8.324	6.345	76,23%	14,80%	13.982	10.066	71,99%	12,68%
+ de 80 anos	1.442	1.189	82,45%	3,26%	2.475	2.258	91,23%	5,27%	3.917	3.447	88,00%	4,34%
<b>TOTAL</b>	<b>116.816</b>	<b>36.523</b>	<b>31,27%</b>	<b>100%</b>	<b>133.888</b>	<b>42.865</b>	<b>32,02%</b>	<b>100%</b>	<b>250.704</b>	<b>79.388</b>	<b>31,67%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 16 apresenta os dados relativos ao segundo turno. Digno de registro o altíssimo índice dos jovens das faixas de 18 a 24 anos, próximo aos 40% de ausência. Esta situação preocupa pois demonstra desinteresse pela política.

#### QUADRO 17 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM CANOAS 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	843	448	53,14%	1,37%	1.557	1.013	65,06%	2,67%	2.400	1.461	60,88%	2,07%

lê e escreve	<b>2.123</b>	<b>882</b>	<b>41,54%</b>	<b>2,69%</b>	<b>3.187</b>	<b>1.609</b>	<b>50,49%</b>	<b>4,24%</b>	<b>5.310</b>	<b>2.491</b>	<b>46,91%</b>	<b>3,52%</b>
Ens. Fund. Incompleto	27.838	9.140	32,83%	<b>27,86%</b>	31.304	10.729	34,27%	<b>28,27%</b>	59.142	19.869	33,60%	<b>28,08%</b>
Ens. Fund. Completo	13.180	3.889	29,51%	<i>11,86%</i>	13.615	4.124	30,29%	<i>10,87%</i>	26.795	8.013	29,90%	<i>11,33%</i>
Ens. Médio Incompleto	19.523	5.661	29,00%	<i>17,26%</i>	19.645	5.408	27,53%	<i>14,25%</i>	39.168	11.069	28,26%	<i>15,65%</i>
Ens. Médio Completo	31.995	7.791	24,35%	<i>23,75%</i>	36.998	8.853	23,93%	<i>23,33%</i>	68.993	16.644	24,12%	<i>23,53%</i>
Superior Incompleto	12.130	2.878	23,73%	<i>8,77%</i>	13.969	3.378	24,18%	<i>8,90%</i>	26.099	6.256	23,97%	<i>8,84%</i>
Superior Completo	9.184	2.113	23,01%	<i>6,44%</i>	13.613	2.834	20,82%	<i>7,47%</i>	22.797	4.947	21,70%	<i>6,99%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>116.816</b>	<b>32.802</b>	<b>28,08%</b>	<b>100%</b>	<b>133.888</b>	<b>37.948</b>	<b>28,34%</b>	<b>100%</b>	<b>250.704</b>	<b>70.750</b>	<b>28,22%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 17 apresenta os dados por gênero e grau de instrução, reproduzindo a fotografia já analisada, mas destacando o alto percentual, novamente, da faixa “ensino fundamental incompleto”, que, sozinha, representa 28,08% do total de faltoso/as.

#### QUADRO 18 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM CANOAS 2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
<i>Não alfabetizado</i>	<i>843</i>	<i>463</i>	<i>54,92%</i>	<i>1,27%</i>	<i>1.557</i>	<i>1.029</i>	<i>66,09%</i>	<i>2,40%</i>	<i>2.400</i>	<i>1.936</i>	<i>62,17%</i>	<i>2,38%</i>
lê e escreve	<b>2.123</b>	<b>907</b>	<b>42,72%</b>	<b>2,48%</b>	<b>3.187</b>	<b>1.690</b>	<b>53,03%</b>	<b>3,94%</b>	<b>5.310</b>	<b>11.733</b>	<b>48,91%</b>	<b>14,45%</b>
Ens. Fund. Incompleto	27.838	<i>10.043</i>	<i>36,08%</i>	<b>27,50%</b>	31.304	11.791	37,67%	<b>27,51%</b>	59.142	16.088	36,92%	<b>19,82%</b>
Ens. Fund. Completo	13.180	4.297	32,60%	<i>11,77%</i>	13.615	4.626	33,98%	<i>10,79%</i>	26.795	11.220	33,30%	<i>13,82%</i>
Ens. Médio Incompleto	19.523	6.594	33,78%	<i>18,05%</i>	19.645	6.516	33,17%	<i>15,20%</i>	39.168	15.260	33,47%	<i>18,80%</i>
Ens. Médio Completo	31.995	8.744	27,33%	<i>23,94%</i>	36.998	10.163	27,47%	<i>23,71%</i>	68.993	13.388	27,40%	<i>16,49%</i>
Superior Incompleto	12.130	3.225	26,59%	<i>8,83%</i>	13.969	3.862	27,65%	<i>9,01%</i>	26.099	6.112	27,15%	<i>7,53%</i>
Superior Completo	9.184	2.250	24,50%	<i>6,16%</i>	13.613	3.188	23,42%	<i>7,44%</i>	22.797	5.438	23,85%	<i>6,70%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>116.816</b>	<b>36.523</b>	<b>31,27%</b>	<b>100%</b>	<b>133.888</b>	<b>42.865</b>	<b>32,02%</b>	<b>100%</b>	<b>250.704</b>	<b>81.175</b>	<b>31,67%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

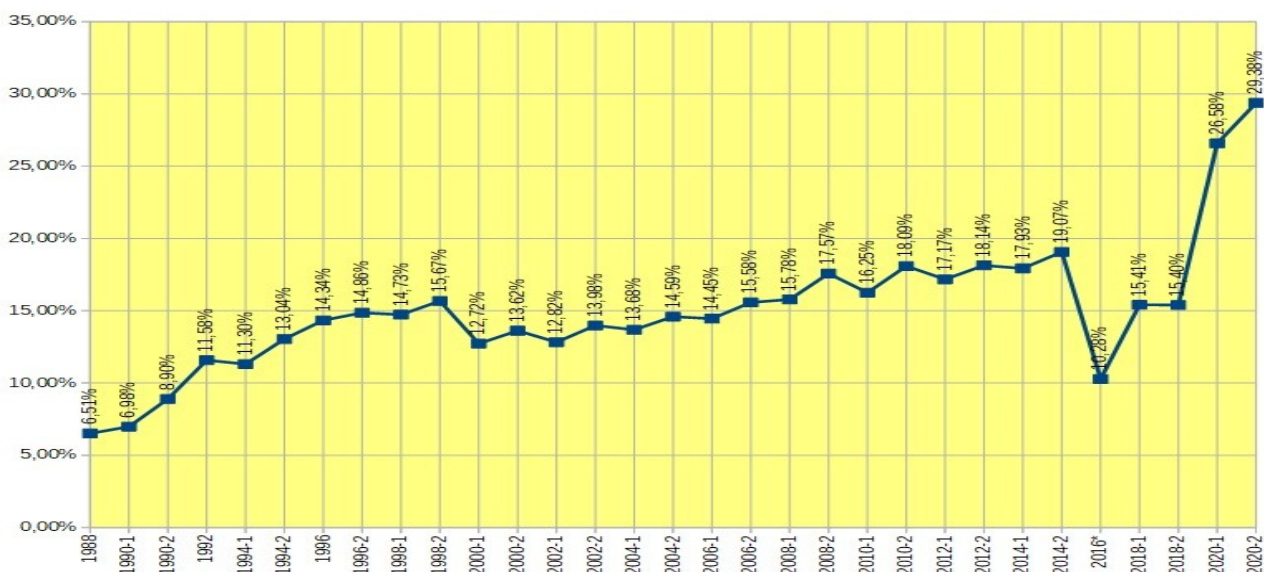
O quadro 18 apresenta os dados relativos ao segundo turno, com destaque para a redução da participação no total do/s ausentes da faixa “ensino fundamental incompleto” para 19,82%, dividindo o protagonismo com o grupo “ensino médio incompleto” que apresenta um total de 18,80% do total de faltoso/as.

### 4.3 – Análise da abstenção em Pelotas

Pelotas, assim como Caxias do Sul, não sofreu interrupção na escola dos prefeitos durante o período ditatorial, mantendo a prática de comparecimento às urnas.

#### Gráfico 8 – Percentuais de Abstenção em Pelotas – 1988-2020





Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>  
<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

Os dados do gráfico 8 demonstram pequenas evoluções da abstenção até a eleição de 2014, sem jamais atingir os 20%, com queda abrupta em 2016 provocada pela revisão do eleitorado para coleta dos dados biométricos. Em 2018 retorna aos patamares habituais, e cresce significativamente em 2020, quase dobrando o percentual, com claro impacto da pandemia.

QUADRO 19 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM PELOTAS  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	217	76	35,02%	0,27%	238	63	26,47%	0,18%	455	139	30,55%	0,22%
16 anos	772	171	22,15%	0,60%	680	96	14,12%	0,27%	1.452	267	18,39%	0,42%
17 anos	1.264	414	32,75%	1,46%	1.347	258	19,15%	0,72%	2.611	672	25,74%	1,05%
18 a 20 anos	6.490	1.942	29,92%	6,86%	6.723	1.803	26,82%	5,05%	13.213	3.745	28,34%	5,85%
21 a 24 anos	<b>9.355</b>	<b>2.928</b>	<b>31,30%</b>	10,35%	<b>10.071</b>	<b>2.906</b>	<b>28,86%</b>	8,13%	<b>19.426</b>	<b>5.834</b>	<b>30,03%</b>	9,11%
25 a 34 anos	21.923	6.298	28,73%	<b>22,26%</b>	24.346	6.135	25,20%	<b>17,17%</b>	46.269	12.433	26,87%	<b>19,42%</b>
35 a 44 anos	20.431	4.223	20,67%	14,93%	23.650	4.475	18,92%	12,52%	44.081	8.698	19,73%	13,58%
45 a 59 anos	27.591	4.159	15,07%	14,70%	33.395	4.999	14,97%	13,99%	60.986	9.158	15,02%	14,30%
60 a 69 anos	13.934	2.964	21,27%	10,48%	18.429	5.064	27,48%	14,17%	32.363	8.028	24,81%	12,54%
70 a 79 anos	6.108	3.887	63,64%	13,74%	9.368	7.129	76,10%	19,95%	15.476	11.016	71,18%	17,20%
+ de 80 anos	1.513	1.232	81,43%	4,35%	3.103	2.810	90,56%	7,86%	4.616	4.042	87,56%	6,31%
<b>TOTAL</b>	<b>109.598</b>	<b>28.294</b>	<b>25,82%</b>	<b>100%</b>	<b>131.350</b>	<b>35.738</b>	<b>27,21%</b>	<b>100%</b>	<b>240.948</b>	<b>64.032</b>	<b>26,58%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 19 apresenta os dados relativos a abstenção por faixa etária e gênero, reproduzindo a situação analisada, ou seja, percentual significativo entre os jovens de 16 e 17 anos, ainda que abaixo da média geral, e dos eleitores acima de 70 anos, com reflexos da pandemia.

No restante, novamente a reprodução da divisão nos dois blocos: o primeiro entre 18 e 34 anos, com abstenções acima da média geral, e o segundo, entre 35 e 69, com percentuais menores do que o índice geral. Destaca-se, no entanto, a faixa entre 25 e 34 anos, responsável, sozinha, por 19,42% do total de ausentes.

QUADRO 20 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM PELOTAS  
2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	217	87	40,09%	0,28%	238	72	30,25%	0,18%	455	159	34,95%	0,22%
16 anos	772	177	22,93%	0,57%	680	116	17,06%	0,29%	1.452	293	20,18%	0,41%
17 anos	1.264	459	36,31%	1,48%	1.347	314	23,31%	0,79%	2.611	773	29,61%	1,09%
18 a 20 anos	6.490	2.212	34,08%	7,14%	6.723	2.100	31,24%	5,28%	13.213	4.312	32,63%	6,09%
21 a 24 anos	9.355	3.311	35,39%	10,68%	10.071	3.426	34,02%	8,61%	19.426	6.737	34,68%	9,52%
25 a 34 anos	21.923	7.108	32,42%	22,93%	24.346	7.133	29,30%	17,93%	46.269	14.241	30,78%	20,12%
35 a 44 anos	20.431	4.689	22,95%	15,13%	23.650	5.219	22,07%	13,12%	44.081	9.908	22,48%	14,00%
45 a 59 anos	27.591	4.477	16,23%	14,44%	33.395	5.761	17,25%	14,48%	60.986	10.238	16,79%	14,46%
60 a 69 anos	13.934	3.195	22,93%	10,31%	18.429	5.432	29,48%	13,65%	32.363	8.627	26,66%	12,19%
70 a 79 anos	6.108	4.030	65,98%	13,00%	9.368	7.368	78,65%	18,52%	15.476	11.398	73,65%	16,10%
+ de 80 anos	1.513	1.252	82,75%	4,04%	3.103	2.848	91,78%	7,16%	4.616	4.100	88,82%	5,79%
<b>TOTAL</b>	<b>109.598</b>	<b>30.997</b>	<b>28,28%</b>	<b>100%</b>	<b>131.350</b>	<b>39.789</b>	<b>30,29%</b>	<b>100%</b>	<b>240.948</b>	<b>70.786</b>	<b>29,38%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

A abstenção no segundo turno, reproduz o quadro anterior, com destaque, novamente para a faixa entre 25 e 34 anos, responsável, sozinha, por 20,12% do total de faltoso/as.

QUADRO 21 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM PELOTAS  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitoras	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	1.515	811	53,53%	2,87%	2.255	1.450	64,30%	4,06%	3.770	2.261	59,97%	3,53%
lê e escreve	1.677	748	44,60%	2,64%	2.235	1.271	56,87%	3,56%	3.912	2.019	51,61%	3,15%
Ens. Fund. Incompleto	34.130	9.731	28,51%	34,39%	35.137	11.298	32,15%	31,61%	69.267	21.029	30,36%	32,84%
Ens. Fund. Completo	8.985	2.273	25,30%	8,03%	9.542	2.735	28,66%	7,65%	18.527	5.008	27,03%	7,82%
Ens. Médio Incompleto	13.551	3.342	24,66%	11,81%	14.285	3.581	25,07%	10,02%	27.836	6.923	24,87%	10,81%
Ens. Médio Completo	24.532	5.355	21,83%	18,93%	31.389	6.931	22,08%	19,39%	55.921	12.286	21,97%	19,19%
Superior Incompleto	10.228	2.645	25,86%	9,35%	11.391	2.905	25,50%	8,13%	21.619	5.550	25,67%	8,67%
Superior Completo	14.980	3.389	22,62%	11,98%	25.116	5.567	22,17%	15,58%	40.096	8.956	22,34%	13,99%
<b>TOTAL</b>	<b>109.598</b>	<b>28.294</b>	<b>25,82%</b>	<b>100%</b>	<b>131.350</b>	<b>35.738</b>	<b>27,21%</b>	<b>100%</b>	<b>240.948</b>	<b>64.032</b>	<b>26,58%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 21 apresenta os dados relativos a abstenção por gênero e grau de instrução, com a consolidação dos blocos até “ensino fundamental completo”, com percentuais acima da



média geral, com os níveis acima, com índices abaixo da média. Destaca-se, que o grupo “ensino fundamental incompleto” representa, sozinho 32,84% do total de faltoso/as, ou seja, 1/3 encontram-se nesta faixa de escolaridade.

QUADRO 22 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM PELOTAS  
2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
<i>Não alfabetizado</i>	1.515	808	53,33%	2,61%	2.255	1.484	65,81%	3,73%	3.770	2.292	60,80%	3,24%
lê e escreve	1.677	777	46,33%	2,51%	2.235	1.296	57,99%	3,26%	3.912	2.073	52,99%	2,93%
Ens. Fund. Incompleto	34.130	10.439	30,59%	33,68%	35.137	12.407	35,31%	31,18%	69.267	22.846	32,98%	32,27%
Ens. Fund. Completo	8.985	2.475	27,55%	7,98%	9.542	3.053	32,00%	7,67%	18.527	5.528	29,84%	7,81%
Ens. Médio Incompleto	13.551	3.755	27,71%	12,11%	14.285	4.189	29,32%	10,53%	27.836	7.944	28,54%	11,22%
Ens. Médio Completo	24.532	5.989	24,41%	19,32%	31.389	7.910	25,20%	19,88%	55.921	13.899	24,85%	19,64%
Superior Incompleto	10.228	2.987	29,20%	9,64%	11.391	3.310	29,06%	8,32%	21.619	6.297	29,13%	8,90%
Superior Completo	14.980	3.767	25,15%	12,15%	25.116	6.140	24,45%	15,43%	40.096	9.907	24,71%	14,00%
<b>TOTAL</b>	<b>109.598</b>	<b>30.997</b>	<b>28,28%</b>	<b>100%</b>	<b>131.350</b>	<b>39.789</b>	<b>30,29%</b>	<b>100%</b>	<b>240.948</b>	<b>70.786</b>	<b>29,38%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 22 apresenta os dados do segundo turno, sem alterações significativas.

#### 4.3 – Análise da abstenção em Santa Maria

Santa Maria, apesar de ser uma cidade-sede de unidade militar, não sofreu interrupção durante a ditadura civil-militar.

Gráfico 9 – Percentuais de Abstenção em Santa Maria – 1988-2020



Fontes: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>  
<https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>

c

Santa Maria também é a última cidade do Rio Grande do Sul a atingir o patamar de 200 mil eleitores, ocorrido em 2016, passando a eleger o Prefeito em segundo turno.

Os dados do gráfico 9, também apresenta crescimento constante da abstenção, atingindo o patamar de 20% em 2016, mantendo-se em 2018 e ultrapassando os 30% no segundo turno de 2020, evidenciando impacto da pandemia na participação do/a eleitor/a.

QUADRO 23 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM SANTA MARIA  
1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	173	49	28,32%	0,18%	181	45	24,86%	0,14%	354	94	26,55%	0,16%
16 anos	619	111	17,93%	0,42%	688	94	13,66%	0,29%	1.307	205	15,68%	0,35%
17 anos	907	306	33,74%	1,15%	1.160	226	19,48%	0,70%	2.067	532	25,74%	0,90%
18 a 20 anos	5.259	1.631	31,01%	6,14%	5.232	1.330	25,42%	4,12%	10.491	2.961	28,22%	5,03%
21 a 24 anos	7.799	2.594	33,26%	9,77%	8.164	2.446	29,96%	7,57%	15.963	5.040	31,57%	8,56%
25 a 34 anos	19.489	6.159	31,60%	23,19%	20.932	6.092	29,10%	18,85%	40.421	12.251	30,31%	20,81%
35 a 44 anos	17.556	4.304	24,52%	16,20%	19.562	4.234	21,64%	13,10%	37.118	8.538	23,00%	14,50%
45 a 59 anos	22.965	3.602	15,68%	13,56%	27.506	4.056	14,75%	12,55%	50.471	7.658	15,17%	13,01%
60 a 69 anos	10.570	2.013	19,04%	7,58%	14.139	3.246	22,96%	10,04%	24.709	5.259	21,28%	8,93%
70 a 79 anos	5.428	3.262	60,10%	12,28%	8.134	5.912	72,68%	18,29%	13.562	9.174	67,64%	15,58%
+ de 80 anos	2.884	2.530	87,73%	9,53%	4.935	4.634	93,90%	14,34%	7.819	7.164	91,62%	12,17%
<b>TOTAL</b>	<b>93.649</b>	<b>26.561</b>	<b>28,36%</b>	<b>100%</b>	<b>110.633</b>	<b>32.315</b>	<b>29,21%</b>	<b>100%</b>	<b>204.282</b>	<b>58.876</b>	<b>28,82%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 23 apresenta os dados da abstenção por faixa etária e gênero, reproduzindo as situações das cidades anteriores, no entanto, chama a atenção o percentual acima de 30% de ausência nas faixas entre 18 e 24 anos. No mesmo sentido, a faixa entre 21 e 24 anos, representa, sozinha, mais de 20% do total de ausentes.

QUADRO 24 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA EM SANTA MARIA  
2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Faixa Etária	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Inválida	173	54	31,21%	0,19%	181	50	27,62%	0,14%	354	104	29,38%	0,16%
16 anos	619	115	18,58%	0,40%	688	118	17,15%	0,33%	1.307	233	17,83%	0,36%
17 anos	907	317	34,95%	1,11%	1.160	267	23,02%	0,75%	2.067	584	28,25%	0,91%
18 a 20 anos	5.259	1.714	32,59%	6,01%	5.232	1.588	30,35%	4,48%	10.491	3.302	31,47%	5,16%
21 a 24 anos	<b>7.799</b>	<b>2.870</b>	<b>36,80%</b>	10,06%	<b>8.164</b>	<b>2.801</b>	<b>34,31%</b>	7,90%	<b>15.963</b>	<b>5.671</b>	<b>35,53%</b>	8,86%
25 a 34 anos	19.489	6.731	34,54%	<b>23,58%</b>	20.932	6.929	33,10%	<b>19,53%</b>	40.421	13.660	33,79%	<b>21,34%</b>
35 a 44 anos	17.556	4.685	26,69%	16,41%	19.562	4.704	24,05%	13,26%	37.118	9.389	25,30%	14,67%
45 a 59 anos	22.965	3.923	17,08%	13,75%	27.506	4.589	16,68%	12,94%	50.471	8.512	16,87%	13,30%
60 a 69 anos	10.570	2.168	20,51%	7,60%	14.139	3.590	25,39%	10,12%	24.709	5.758	23,30%	8,99%
70 a 79 anos	5.428	3.408	62,79%	11,94%	8.134	6.169	75,84%	17,39%	13.562	9.577	70,62%	14,96%
+ de 80 anos	2.884	2.556	88,63%	8,96%	4.935	4.670	94,63%	13,16%	7.819	7.226	92,42%	11,29%
<b>TOTAL</b>	<b>93.649</b>	<b>28.541</b>	<b>30,48%</b>	<b>100%</b>	<b>110.633</b>	<b>35.475</b>	<b>32,07%</b>	<b>100%</b>	<b>204.282</b>	<b>64.016</b>	<b>31,34%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 24 apresenta os dados do segundo turno, sem alterações significativas.

QUADRO 25 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM SANTA MARIA - 1º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
Não alfabetizado	1.489	1.057	70,99%	3,98%	1.954	1.451	74,26%	4,49%	3.443	2.508	72,84%	4,26%
lê e escreve	<b>1.908</b>	<b>927</b>	<b>48,58%</b>	3,49%	<b>2.668</b>	<b>1.551</b>	<b>58,13%</b>	4,80%	<b>4.576</b>	<b>2.478</b>	<b>54,15%</b>	4,21%
Ens. Fund. Incompleto	22.683	6.754	29,78%	<b>25,43%</b>	24.785	8.596	34,68%	<b>26,60%</b>	47.468	15.350	32,34%	<b>26,07%</b>
Ens. Fund. Completo	9.142	2.640	28,88%	9,94%	9.589	3.270	34,10%	10,12%	18.731	5.910	31,55%	10,04%
Ens. Médio Incompleto	21.348	5.669	26,56%	21,34%	21.406	5.368	25,08%	16,61%	42.754	11.037	25,82%	18,75%
Ens. Médio Completo	19.456	4.922	25,30%	18,53%	24.569	5.714	23,26%	17,68%	44.025	10.636	24,16%	18,07%
Superior Incompleto	7.411	2.075	28,00%	7,81%	8.535	2.404	28,17%	7,44%	15.946	4.479	28,09%	7,61%
Superior Completo	10.212	2.517	24,65%	9,48%	17.127	3.961	23,13%	12,26%	27.339	6.478	23,70%	11,00%
<b>TOTAL</b>	<b>93.649</b>	<b>26.561</b>	<b>28,36%</b>	<b>100%</b>	<b>110.633</b>	<b>32.315</b>	<b>29,21%</b>	<b>100%</b>	<b>204.282</b>	<b>58.876</b>	<b>28,82%</b>	<b>100%</b>

Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

O quadro 25, com os dados relativos ao grau de instrução e gênero, mais uma vez divide-se em dois blocos: até o “ensino fundamental completo” percentuais acima da média geral. Destaca-se, neste bloco, o grupo de eleitor/as com “ensino fundamental incompleto” que, sozinho, representa 26,07% dos ausentes.

Nos níveis acima, com percentuais abaixo da média, no entanto, destaca-se negativamente a alta abstenção dos grupos “superior incompleto” e “superior completo” acima do observado nas demais cidades.

**QUADRO 26 - ABSTENÇÃO POR GÊNERO E GRAU DE INSTRUÇÃO EM SANTA MARIA - 2º TURNO ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020**

Grau de Instrução	HOMENS				MULHERES				TOTAL			
	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total	Eleitores	Abstenção	% da faixa	% do total
<i>Não alfabetizado</i>	1.489	1.055	70,85%	3,70%	1.954	1.475	75,49%	4,16%	3.443	2.530	73,48%	3,95%
<b>lê e escreve</b>	<b>1.908</b>	<b>944</b>	<b>49,48%</b>	<b>3,31%</b>	<b>2.668</b>	<b>1.614</b>	<b>60,49%</b>	<b>4,55%</b>	<b>4.576</b>	<b>2.558</b>	<b>55,90%</b>	<b>4,00%</b>
Ens. Fund. Incompleto	22.683	7.209	31,78%	25,26%	24.785	9.281	37,45%	26,16%	47.468	16.490	34,74%	25,76%
Ens. Fund. Completo	9.142	2.740	29,97%	9,60%	9.589	3.563	37,16%	10,04%	18.731	6.303	33,65%	9,85%
Ens. Médio Incompleto	21.348	6.229	29,18%	21,82%	21.406	6.204	28,98%	17,49%	42.754	12.433	29,08%	19,42%
Ens. Médio Completo	19.456	5.312	27,30%	18,61%	24.569	6.414	26,11%	18,08%	44.025	11.726	26,63%	18,32%
Superior Incompleto	7.411	2.282	30,79%	8,00%	8.535	2.616	30,65%	7,37%	15.946	4.898	30,72%	7,65%
Superior Completo	10.212	2.770	27,12%	9,71%	17.127	4.308	25,15%	12,14%	27.339	7.078	25,89%	11,06%
<b>TOTAL</b>	<b>93.649</b>	<b>28.541</b>	<b>30,48%</b>	<b>100%</b>	<b>110.633</b>	<b>35.475</b>	<b>32,07%</b>	<b>100%</b>	<b>204.282</b>	<b>64.016</b>	<b>31,34%</b>	<b>100%</b>

O quadro 26, com os dados do segundo turno, não apresenta alterações significantes.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abstenção nas dimensões do Brasil, do Estado do Rio Grande do Sul e nas cinco maiores cidades Gaúchas apresenta um comportamento crescente nos últimos anos, com evidente salto em 2020, provocado pela pandemia do COVID-19, no entanto, os dados demonstram que este não foi o único fator determinante para este cenário.

Os elementos analisados apontam para um impacto maior da pandemia nos grupos que possuem o voto facultativo, especialmente entre o/as eleitores com idade acima de 70 anos. Para os jovens entre 16 e 17 anos, os dados não indicam que a pandemia foi fator preponderante para a não participação, pois em todos os cenários os índices são menores que a média geral.

É evidente, no entanto, que, para uma avaliação mais profunda do impacto da pandemia nestes grupos facultativos, seria necessário o estudo comparado, da participação somente destas faixas etárias, em pleitos anteriores, o que não é o escopo deste artigo.

É digno de registro e grande preocupação os altos índices de abstenção nas faixas etárias o/as jovens eleitore/as, com idades entre 18 e 34 anos, nascidos após o período ditatorial que interrompeu o hábito de votar por mais de 20 anos.

Estes grupos etários, fora das faixas de risco da pandemia, indicam que a sua ausência deve-se a outros fatores, como a negação da política, a disseminação de desinformação e de fake news, o discurso de ódio, que afasta e transforma o ato de votar em algo negativo.

Ressalte-se que nos últimos anos, especialmente a partir da mudança do centro da disputa para o ciberespaço, as redes sociais têm sido um espaço fértil para contestação do sistema democrático, da urna eletrônica, do processo de votação, em suma, da própria democracia, impactando de forma significativa os jovens.

Outro fator importante que os dados apresentam é a menor participação do/as eleitore/as com baixo grau de instrução.

Segundo estudos sobre comportamento democrático, os indivíduos, a partir de seus valores socioeconômicos, mudam seus padrões valorativos. Em sociedades mais pobres, com menor instrução, os valores tradicionais estão mais focados na sobrevivência material, ou seja, a participação em eleições e na vida política do país não são relegados ao segundo plano.

Este artigo demonstra que as instituições envolvidas com os processos eleitorais; Justiça Eleitoral, partidos políticos e candidatos, além da sociedade em geral, precisam se preocupar com os próximos pleitos e pensar estratégias para atingir o/a eleitor/a, com especial atenção aos jovens, que estão sendo desestimulados a participar da vida política do país.

Persistindo o desestímulo a participação, poderemos colocar em risco a democracia e a legitimidade das eleições e do/as eleito/as.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOROWSKI, Edson Moraes. **As fake news e o discurso de ódio nas eleições gerais de 2018**. O ciberespaço como nova arena de disputa eleitoral. Porto Alegre. Paixão Editores. 2020.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. Tradução Patricia de Freitas Ribeiro. São Paulo. Editora WMF Martins Fontes, 2012.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. - Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização cultural e democracia: a sequencia do desenvolvimento humano**. Tradução de Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho; revisão técnica científica Viero Schmidt. - São Paulo, Francis, 2009.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1º edição. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.

## A REVOLUÇÃO AMBIENTAL DA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL

### *THE ENVIRONMENTAL REVOLUTION OF DIGITAL ELECTORAL PROPAGANDA*

Ângelo Soares Castilhos<sup>96</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem o objetivo de explicitar, de forma veemente, que as formas digitais de propaganda vêm adquirindo cada vez maior protagonismo nas campanhas eleitorais, com a progressiva migração dos atos políticos para a internet. Além disso, é possível associar esta mudança com uma relevante, mas pouco lembrada, consequência: a preservação do meio ambiente. Ademais, apura-se o papel fundamental da rede mundial de computadores para que o direito às liberdades de expressão e de informação dos candidatos e dos eleitores possibilitem a divulgação das e o acesso às propostas políticas em tempos de pandemia do novo coronavírus (COVID-19). A pesquisa amparou-se em doutrina especializada das searas constitucional, eleitoral e ambiental para verificar que, apesar de a degradação ambiental ainda ocorrer nos processos eleitorais (em sentido amplo), há uma inevitável tendência de alteração de paradigma, com a assunção da internet como via exclusiva para o desenvolvimento futuro do *marketing* político-eleitoral. O estudo conclui que, a partir do momento em que isto se tornar realidade, estará inteiramente concretizada a revolução ambiental da propaganda eleitoral como um todo, em que haverá 100% de informação com 0% de poluição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Propaganda eleitoral, internet, sustentabilidade ambiental, revolução ambiental.

**ABSTRACT:** *The purpose of this article is to explain, in a vehement way, that digital forms of advertising have become increasingly important in election campaigns, with the progressive migration of political acts to the internet. In addition, it is possible to associate this change with a relevant, but little remembered, consequence: the preservation of the environment. In addition, the fundamental role of the world wide web is investigated so that the right to freedom of expression and information of candidates and voters enables the dissemination of and access to political proposals in times of the new coronavirus pandemic (COVID-19). The research relied on specialized doctrine of the constitutional, electoral and environmental fields to verify that, although environmental degradation still occurs in electoral processes (in a broad sense), there is an inevitable tendency to change the paradigm, with the assumption of the internet as exclusive way for the future development of political-electoral marketing. The study concludes that, from the moment this becomes reality, the environmental revolution of electoral advertising as a whole will be fully realized, in which there will be 100% information with 0% pollution.*

**KEYWORDS:** *Electoral advertising, internet, environmental sustainability, environmental revolution.*

---

<sup>96</sup> Especialista em Direito Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (FMP) e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI). Analista Judiciário - Área Judiciária do TRE-RS. Chefe da Seção de Produção e Gestão do Conhecimento Técnico-Jurídico do TRE-RS. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE). E-mail: [angelocastilhos@yahoo.com.br](mailto:angelocastilhos@yahoo.com.br).

## 1. INTRODUÇÃO

A propaganda política é uma das formas de concretização da liberdade de expressão individual e/ou coletiva de todos os residentes no país, a qual, no contexto de um Estado Democrático de Direito, deve ter seu âmbito sempre alargado, conferindo-se a maior efetividade possível ao seu exercício.

A Constituição brasileira assim assegura a liberdade de expressão no território nacional:

Art. 5º 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, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Segundo ALEXANDRE DE MORAES (2003, pp. 118-119), “*a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática*”, devendo ser considerada, enquanto direito fundamental, não apenas sob o prisma da manifestação, isto é, no sentido ativo da exteriorização do pensamento e de informações, mas também no sentido passivo, ou seja, sob o prisma do recebimento destes mesmos pensamentos e informações pelos seus destinatários.

Informa-nos JOSÉ JAIRO GOMES (2018, p. 498), bem como a doutrina eleitoralista em geral, que “*distinguem-se quatro tipos de propaganda política: partidária, intrapartidária, eleitoral e institucional*”.

Em brevíssimo resumo, pode-se afirmar que a *propaganda partidária* é aquela que se presta a veicular os programas, as ideias, os ideais e as doutrinas pregadas pelos partidos políticos para a sociedade em geral (art. 17, § 3º, da Constituição e art. 44, II, da Lei n. 9.096/95); que a *intrapartidária* tem a função de levar ao conhecimento dos filiados à agremiação quem, dentre seus quadros, pretende ser candidato no processo eleitoral em curso (art. 36, § 1º, da

Lei n. 9.504/97); a *eleitoral* é aquela, realizada por candidatos, legendas e coligações, no período legalmente permitido, que visa a obter a adesão do eleitorado para neles votar na disputa por determinados cargos eletivos (arts. 240 a 256 do Código Eleitoral e arts. 36 a 57 da Lei n. 9.504/97); e a *publicidade institucional*, que é levada a efeito pelos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais com o objetivo de divulgar seus atos, seus programas, suas obras, seus serviços e suas campanhas (regulada em normas administrativas e no art. 73, VI, “b”, da Lei n. 9.504/97).<sup>97</sup>

Desse modo, é perceptível a dúplici importância da propaganda política: permitir que o Estado (através da publicidade institucional), os partidos políticos (por intermédio das propagandas partidária, intrapartidária e eleitoral) e os candidatos (por meio da propaganda eleitoral) possam manifestar suas campanhas, ideias, programas, opiniões e propostas de campanha, mas também possibilitar o acesso dos residentes no país, dos cidadãos e dos eleitores, conforme o caso, ao que está sendo objeto de divulgação.

No presente estudo, trataremos apenas da propaganda eleitoral, isto é, aquela realizada pelos candidatos ao longo dos períodos de campanha, visando a angariar o maior número possível de votos, a fim de que possam sair vitoriosos nas disputas pelos cargos almejados.

Assim, exploraremos, nas páginas que seguem, a questão da opção, cada vez mais evidente, por parte do legislador pátrio, de restringir os meios de propaganda eleitoral física (chamada, cotidianamente, “de rua”) e de ampliar as possibilidades de propaganda em meio eletrônico, notadamente na internet. O que, para alguns, pode ser considerado uma indevida interferência do Estado nas liberdades individuais pode, como abordaremos, ser, também, classificado como a concretização da sustentabilidade ambiental nas campanhas políticas: trocam-se toneladas de lixo (papéis, banners, panfletos, etc.) e de monóxido de carbono (expelido por veículos automotores em deslocamento, inclusive para carreatas), além de ruídos em excesso

---

<sup>97</sup> Todas estas espécies de propagação de informações acerca da atividade política *lato sensu* vem, cada vez mais, acelerando sua migração do “mundo real” para os meios eletrônicos de comunicação, dado o “quíntuplo ganho” obtido pelo uso da rede mundial de computadores: maiores abrangência de conteúdo, velocidade de disseminação e raio de ação junto ao público-alvo e menores custo de elaboração e de distribuição. Sobre o uso da internet para tal finalidade, afirma SIDMAR SILVEIRA GARCIA algo que poderíamos chamar de *benefícios formais*: “A propaganda eleitoral veiculada por tais meios apresenta indubitáveis benefícios, visto que proporcionam um elevado e potencial alcance (afinal, vivemos em um país com mais da metade da população conectada “à rede”), de forma surpreendentemente ágil (a mensagem chega em milésimos de segundos ao público destinatário), e independentemente do local em que esteja o eleitorado. Além disso, tal espécie de propaganda estimula o diálogo referente as propostas apresentadas.” Ainda nesta esteira, bem observa ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS (2017) o que poderíamos classificar como *benefícios materiais* da publicação virtual dos conteúdos políticos: “A internet, como ferramenta de democracia eletrônica, oferece possibilidades de comunicação entre os partidos e os eleitores, inclusive através da oferta de informações pouco exploradas pelas mídias convencionais, como o conteúdo detalhado dos programas partidários, por exemplo. Desse modo, a internet torna-se mais uma alternativa em termos de propaganda política e de construção da imagem partidária, ampliando a esfera da visibilidade política. Afinal, “a política que se exhibe, mostra-se, faz-se presente, impõe-se à percepção do cidadão” (GOMES, 2004, p.403).”



(oriundos de carreatas, passeatas, comícios, carros de som, etc.), pela “expedição” de bits e de bytes através da rede mundial de computadores.

É nítida a economia de recursos, financeiros e naturais, com um alcance, muitas vezes, infinitamente maior que os materiais tradicionalmente distribuídos nas formas tradicionais de divulgação eleitoral. Por isso, ainda que por via transversa, o que a legislação eleitoral vem promovendo chama-se, a bem dizer, sustentabilidade ambiental.

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPAGANDA ELEITORAL EM SENTIDO AMPLO**

A propaganda eleitoral, assim como a propaganda comercial, é produzida com objetivo muito claro e específico: “conquistar” o público-alvo (o eleitorado), fazendo com que ele “compre” a ideia de determinada candidatura (ou seja, obtenha votos), através da técnica publicitária aplicada ao processo de “venda da imagem” do produto anunciado (o candidato).

Por isso, não sem razão, PINTO FERREIRA (1997, p. 1590) possui uma das mais clássicas conceituações de propaganda da doutrina brasileira:

A propaganda é uma técnica de apresentação, argumentos e opiniões ao público, de tal modo organizada e estruturada para induzir conclusões ou pontos de vista favoráveis aos seus anunciantes. É um poderoso instrumento para conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes ideias que são semelhantes àquelas expostas pelos propagandistas.

Também JOSÉ JAIRO GOMES (2018, p. 490) faz excelente conceituação da propaganda em sentido lato:

No léxico, propaganda significa difundir, espalhar, propalar, alastrar, multiplicar por meio de reprodução, tornar comum a muitas pessoas. Tecnicamente, traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários. Busca sempre inculcar certos pensamentos nas pessoas, influenciar suas opiniões ou impressões, de modo a despertar-lhes a simpatia ou a rejeição de determinadas ideias, tornando-as propensas ou inclinadas a dado sistema ideológico, político, religioso, econômico ou social. A comunicação externada objetiva criar nos destinatários imagens positivas – ou negativas – acerca do objeto enfocado.

A opção dos autores pela conceituação da propaganda em geral é decorrência da omissão, na legislação eleitoral, do que venha a ser a propaganda eleitoral. Ao longo dos textos legais, encontramos tão somente referências ou menções, como, por exemplo, aos limites de seu exercício, no art. 41 da Lei n. 9.504/97 (*“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 [...]”*), ou sobre o que não se tolerará quando de sua veiculação, a exemplo do art. 243 do Código Eleitoral (*“Não será tolerada propaganda:*

[...] VI - que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; [...] VIII - que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito;”).

Desse modo, coube à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (2000) elaborar uma das mais aclamadas definições de propaganda eleitoral, através da lavra do Ministro EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN no Recurso Especial Eleitoral n. 16183:

RECURSO ESPECIAL - PROPAGANDA ELEITORAL CONTENDO MENSAGEM DE BOAS FESTAS - CONDUTA QUE NAO SE TIPIFICA COMO ILCITA.  
O MERO ATO DE PROMOCAO PESSOAL NAO SE CONFUNDE COM PROPAGANDA ELEITORAL.  
ENTENDE-SE COMO ATO DE PROPAGANDA ELEITORAL AQUELE QUE LEVA AO CONHECIMENTO GERAL, AINDA QUE DE FORMA DISSIMULADA, A CANDIDATURA, MESMO QUE APENAS POSTULADA, A ACAO POLITICA QUE SE PRETENDE DESENVOLVER OU RAZOES QUE INDUZAM A CONCLUIR QUE O BENEFICIARIO E O MAIS APTO AO EXERCICIO DE FUNCAO PUBLICA. SEM TAIS CARACTERISTICAS, PODERA HAVER MERA PROMOCAO PESSOAL - APTA, EM DETERMINADAS CIRCUNSTÂNCIAS A CONFIGURAR ABUSO DE PODER ECONOMICO - MAS NAO PROPAGANDA ELEITORAL.  
RECURSO NAO CONHECIDO.

A partir, pois, da conceituação da propaganda em geral, bem como de estudos pretéritos e da jurisprudência da Corte Superior, a doutrina estabeleceu parâmetros acerca da significação de propaganda eleitoral, preenchendo lacuna sobre a qual o legislador acabou por não se debruçar. EMMANUEL ROBERTO GIRÃO DE CASTRO PINTO (p. 03), por exemplo, traz uma definição objetiva:

Por fim, a propaganda eleitoral é aquela que visa à captação de votos, facultada aos partidos, coligações e candidatos que, por intermédio dos meios publicitários permitidos em lei, procuram influenciar no processo decisório do eleitorado, divulgando o *curriculum* dos candidatos, suas propostas e mensagens.

De outra monta, em uma elaborada, completa e minudente consolidação conceitual, JOSÉ JAIRO GOMES (2018, p. 500) assim explica o conteúdo sob estudo:

Denomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos.

É muito importante salientar que a existência de uma moldura semântica, em cujas bases seja possível delimitar o que efetivamente deve ser enquadrado, ou não, como propaganda eleitoral é fator de vital importância para a cientificidade do Direito Eleitoral. Por muito

tempo, e ainda hoje, v.g., ocorre a necessidade de diferenciá-la de atos de pré-campanha permitidos (art. 36-A da Lei das Eleições), visto que, caso realizados atos típicos de propaganda antes do dia 16 de agosto do ano de eleição, restará caracterizado ilícito eleitoral, denominado propaganda eleitoral antecipada (art. 36, § 3º, da Lei n. 9.504/97).<sup>98</sup>

De outra banda, também para a aferição da observância dos limites da divulgação das candidaturas em meio eletrônico, tal definição sempre apresentou-se com grande valia, uma vez que saber se determinada postagem seria propaganda eleitoral propriamente dita ou se seria divulgação de candidatura exteriorizada em exercício da liberdade de expressão de eleitor é fator que pode ser determinante no enquadramento da conduta como lícita ou como ilegal. Isso porque, seja pela forma ou pelo conteúdo, seja pelos mecanismos de impulsionamento ou de relevância (in)orgânica eventualmente utilizados, determinadas condutas podem, ou não, ser realizadas pelos candidatos, assim como outras não são permitidas ao eleitorado em geral.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> A internet, dadas as suas características de velocidade, fluidez e espontaneidade, acaba por gerar inúmeros casos limítrofes, *hard cases* e hipóteses mais complexas que aquelas imaginadas pelo legislador pátrio. ANTONIO TEIXEIRA DE BARROS (2017), descreve com percuciência o fenômeno da penetração difusa da política em geral na esfera particular dos cidadãos, através da internet: "Com o avanço das tecnologias midiáticas, das quais a internet faz parte e constitui o mais importante avanço tecnológico dos últimos 20 anos, a política passou a ser um fenômeno de penetração difusa nas diversas esferas da sociedade. Em outras palavras, ela consegue atingir o cidadão mesmo fora do âmbito político no sentido estrito, pois contribui para a inserção ampliada desses temas nas relações sociais. Seu elevado potencial de sedução, calcado na lógica do poder simbólico (Bourdieu, 1989), em muito contribui(u) para a reconfiguração dos fluxos e circuitos de informação nas sociedades metropolitanas. Dessa forma, os partidos, as instituições legislativas e os próprios parlamentares passaram a recorrer aos mecanismos midiáticos tanto para as campanhas eleitorais como para a manutenção do vínculo eleitoral e prestação de contas aos eleitores. Em consequência, surge um novo protagonista no governo representativo, o eleitor flutuante, além de um novo fórum, qual seja, os meios de comunicação de massa (MANIN, 1995, p. 33). Assim, as mídias substituem os partidos nas funções de disseminação de informações e socialização política. Castells (2000) identifica esse movimento como uma transição de uma esfera pública política até então ancorada nas instituições políticas para um novo modelo organizado em torno do poder simbólico dos sistemas e redes articulados pelas mídias." O que mais se deve atentar, pois, é que as ações de divulgação da vida política, para além do viés informativo, muitas vezes desbordam, intencionalmente ou não, para o campo da propaganda eleitoral antecipada, que é proibida e se constitui em ilícito perante a Justiça Eleitoral.

<sup>99</sup> O grande problema sempre foi a delimitação de um e de outro nos casos concretos: cuida-se de mera postagem de cidadão, usando sua prerrogativa de expressar-se livremente, ou trata-se de propaganda eleitoral? DIOGO RAIS, DANIEL FALCÃO, PAMELA MENEGUETTI e ANDRÉ GIACHETTA (2018, p. 44), grandes especialistas da seara eleitoral, igualmente veem a possibilidade de uma zona cinzenta quando de tal apuração: "Porém, como não é essencial a vinculação do conteúdo propagado ao sujeito candidato ou pré-candidato, qualquer manifestação favorável ou contrária a determinado candidato poderia ser considerada propaganda eleitoral? A dificuldade dessa resposta representa o fato de que, durante a atividade concreta, nem sempre é tão simples identificar a propaganda eleitoral, afinal, como distinguir uma propaganda eleitoral, positiva (aquela que fala bem de algum candidato) ou negativa (aquela que fala mal de algum candidato), de uma opinião cidadã favorável ou desfavorável?" Apesar desta dificuldade, realizar o recorte acerca das atuações dos sujeitos do processo eleitoral é assaz importante, uma vez que é notável a diferença do tratamento legal entre eles. A título de exemplo, vejamos o impulsionamento de conteúdos na internet, que ao eleitor não é dada a faculdade, mas somente aos candidatos, partidos e coligações, tal como dispõe a Lei n. 9.504/97: "Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: [...] IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017) a) candidatos, partidos ou coligações; ou (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017) b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)." Esta diferenciação faz-se necessária porque a contratação de tal mecanismo acarreta o dispêndio de recursos, o que so-

### 3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE EVOLUÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL EM MEIO ELETRÔNICO

A propaganda eleitoral em meio eletrônico, assim como a nossa própria consolidação da democracia, tem histórico de poucos anos. Em 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, as comunicações eram, sob o olhar hodierno, incrivelmente precárias, com a dependência de instrumentos como cartas, telex, telegrama, e uma incipiente rede telefônica.<sup>100</sup>

Cerca de uma década depois, a propaganda eleitoral surge, timidamente, em suas incursões iniciais ao meio eletrônico, primeiramente, através de e-mails e de mensagens curtas de celular (SMS, *short message system*). No entanto, sua utilização ainda demorou a ganhar significado na internet, não sendo sequer objeto de regramento pelo legislador, mas apenas do poder normativo regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. Conforme LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA e LUIZ EDUARDO PICCININ (2018, p. 305), “em seguida, já no pleito municipal de 2000, foi a Resolução 20.562 que estabeleceu uma primeira normativa para a propaganda na internet, ainda muito incipiente.” Apenas quase uma década depois, o Congresso Nacional ocupou-se em estabelecer os primeiros parâmetros legais sobre o tema. Observam os mesmos autores (2018, p. 303) que “a primeira regulamentação legal da propaganda eleitoral na internet passou a existir somente com a Lei 12.034/2009, que incorporou alguns dispositivos à Lei 9.504/1997”.<sup>101</sup>

Realmente, o processo evolutivo da propaganda eleitoral foi determinado por diversas fases, com características próprias, via de regra fundadas no progresso tecnológico ocorrente no período: primeiro, existia apenas o “corpo a corpo”, ou seja, a presença física do candidato e/ou de seus cabos eleitorais a pregar a opção na hora de votar; a utilização de panfletos, folhetos e mesmo da imprensa escrita abriu novas possibilidades de atingir o público; depois,

---

mente pode ser realizado pelos sujeitos que, ao final, apresentarão suas prestações de contas de campanha, evitando-se a utilização de terceiros para a prática de abuso de poder (econômico e/ou uso indevido dos meios de comunicação social).

<sup>100</sup> Torna-se inevitável, aqui, a fim de destacar a (r)evolução instrumental pela qual passou a humanidade no período, a lembrança de que a aquisição de uma linha telefônica fixa se dava através de longo e penoso processo junto à respectiva estatal prestadora do serviço. Rememoramos, pois, que a titularidade de um ramal, à época, constituía-se em verdadeiro patrimônio de seus poucos proprietários: as linhas possuíam tamanho valor que eram arroladas na declaração de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas e, além disso, era muito comum o aluguel de tal bem, funcionando como fonte de renda a muitos dos seus titulares.

<sup>101</sup> SIDMAR SILVEIRA GARCIA (2017) acrescenta que “O primeiro levante objetivando a regulamentação do uso da Internet para as eleições teve início com a Lei nº 12.034 de 2009, que trouxe para a Lei nº 9.504/97 os artigos 36-A, I, 57-A até 57-I, 58, § 3º, IV, e 58-A. Antes disso, o revogado §3º do artigo 45 da lei eleitoral estendia à Internet as mesmas vedações impostas às emissoras de rádio e TV, isto é, as previstas nos ainda vigentes incisos I e VI do citado artigo 45.”

vieram as transmissões por rádio para difundir ainda mais as palavras proferidas pela vida política; na sequência, uma revolução a partir do ingresso dos aparelhos televisores nos lares dos brasileiros; e agora, a internet é a grande protagonista das campanhas eleitorais. Nesse sentido, EMMANUEL GIRÃO DE CASTRO PINTO (p. 03):

As formas de realização da propaganda eleitoral sofreram grandes alterações ao longo do tempo. Nas primeiras eleições brasileiras prevalecia a realização de comícios, passeatas, distribuição de impressos, abordagem direta do eleitor, reuniões etc. Com o aumento do eleitorado, as mudanças sociais e as inovações tecnológicas, surgiram novas formas de persuasão, predominando, nos dias atuais, a comunicação de massa, através da mídia eletrônica, com modernos sistemas de veiculação de imagem, de projeção de logotipos e repetição de slogans. Nesse contexto, a propaganda no rádio, na televisão, na imprensa escrita e, mais recentemente, na internet se mostram como de grande relevo para o sucesso das campanhas eleitorais.

No entanto, é curioso perceber que, em todas as fases perpassadas, nunca a campanha “corpo a corpo” foi deixada de lado: caminhadas, carreatas, comícios, etc. nunca perderam seu espaço. Mas, dada a nova realidade tecnológica, em que vídeos e outros formatos permitem que o eleitorado “perceba” a pessoa do candidato, sua voz, sua empatia, sua simpatia, parecem nos questionar de tempo em tempo, circunstancial ou permanentemente, os atos de propaganda passem exclusivamente para o plano digital, o que, possivelmente, venha a ser substancialmente acelerado por conta da pandemia do novo coronavírus constatada neste ano de 2020.

Assim, como medida irreversível da marcha exponencial do desenvolvimento de recursos tecnológicos, caberá ao meio político, bem como a todos os profissionais que o circundam e o assessoram, ter a real percepção sobre a fenomenologia aqui tratada. MARIA AUGUSTA FERREIRA DA SILVA CASTANHO (2014, pp. 19-20) descreve com excelência a necessidade de que o processo político-eleitoral incorpore, na plenitude, as possibilidades de potencialização da democracia:

A relação entre Internet e eleições encontra-se em um processo de transformação em curso. Ainda se percebe um grau elevado de indefinição entre essa interação e na sua abordagem pelo sistema político, devido à variedade de estratégias dos atores políticos e das interações entre os campos sociais, culturais e políticos. As diversas telas conectadas em rede, portanto, mantêm-se como um espaço ainda a ser ocupado em sua plenitude pela política. Esta, por sua vez, se vê desafiada a operar atendendo às demandas eletrônicas. Surge a necessidade de novas configurações, que interajam com modelos convencionais de eleições e com as novas formas interativas, operadas de maneira plural e com várias especificidades.

[...]

A política precisa compreendê-las para poder se locomover nesse espaço com habilidade, sem deixar de lado sua lógica imanente. As campanhas eleitorais têm-se adaptado a essa nova circunstância. Mesmo que de forma embrionária, elas investigam como a política é praticada nas novas mídias e têm elaborado, nas eleições ocorridas no Brasil, formas de convergência entre política e Internet. Surgem os sites partidários, discutem-se temas relevantes ao país nas mídias sociais

e candidatos apresentam seus feitos e propostas nos blogs. Além disso, essas plataformas são utilizadas para sondagens de opinião e pesquisas, no processo eleitoral por todos nele envolvidos.

Essa combinação de fatores deve ser cada vez mais democratizada. Os cenários simbólicos da política nunca são neutros, mas organizam vários tipos de ações possíveis para os cidadãos. É fundamental que essas tecnologias estejam a serviço do cidadão e ele saiba aproveitá-las para aprimorar sua participação no debate político, vez que essa ágora virtual é um lugar de conflitos e divergências, mas também de agregação e coesão, possuindo uma dinâmica que atende às constantes mutações sociais, sendo capazes de atribuir um novo sentido à democracia.

Talvez este seja o retrato do momento: a vida política já se inseriu, para a maioria da população brasileira, nas plataformas digitais e as informações já circulam mais através de sites e de aplicações de internet, presentes em computadores ou em dispositivos móveis, que nos meios de comunicação tradicionais. Porém, tal movimento, à exceção dos períodos eleitorais, provavelmente tenha sido fruto de um processo espontâneo da sociedade, apoiada nos instrumentos a que teve acesso, que uma implementação, em si, posta em prática pelos atores do jogo político. Ou seja, eles não ocuparam ativamente os espaços virtuais que lhe estão à disposição, mas sim foram participar do processo de expansão midiática “à força”. Assim, é bem provável que esta seja, também, a causa de o legislador pátrio não se atentar à real importância que a internet já possui para a sociedade civil e que, cada vez mais, possuirá. LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA e LUIZ EDUARDO PICCININ (2018, p. 307) assim descrevem a questão:

A lei tende a “correr atrás” das novas tecnologias. A partir de 2010, principalmente, viu-se uma ampliação exponencial do acesso a redes sociais como o *Twitter* e o *Facebook* pelo eleitor e, conseqüentemente, o uso mais ostensivo de tais ferramentas por candidatos, partidos e coligações. Da mesma forma, com a popularização dos *smartphones*, difundiram-se mecanismos para envio de mensagens instantâneas, fotos e vídeos, como o *WhatsApp*. O advento da Lei 12.891/2013 refletiu a necessidade de novas respostas à propaganda eleitoral.

Ainda sobre os passos do Congresso Nacional, estes autores (p. 308) fazem o registro das alterações legislativas de maior relevo nos últimos tempos:

Por fim, com exceção da drástica redução do período de campanha imposto pela Lei 13.165/2015, foi a recente Lei 13.488/2017 que promoveu as alterações mais significativas no regime da propaganda na internet.

A principal foi a possibilidade de veiculação de propaganda eleitoral paga pela internet mediante o chamado *impulsionamento* de publicações nas redes sociais. Esse impulsionamento (ou “patrocínio”) de conteúdos é uma notável novidade para as eleições vindouras [2018] (art. 57-C), mas é somente permitido a candidatos, partidos e coligações, sendo vedado a eleitores. (p. 308) <sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> O exercício do poder normativo, pelo Poder Legislativo Federal, particularmente na esfera do Direito Eleitoral, historicamente dá-se em processos contínuos e pouco sistematizados, através de “Reformas Eleitorais” a cada ano ímpar, obedecendo à cláusula pétreia do art. 16 da Constituição. Por isso, não surpreende que a postura do legislador seja oposta ao que é pregado por EMMANUEL ROBERTO GIRÃO DE CASTRO PINTO (p. 03): “Por conseguinte, a propaganda eleitoral por intermédio dos meios de comunicação de massa exige uma atenção

Ao final, o Congresso Nacional, em uma espécie de reconhecimento de sua incapacidade de acompanhar o ritmo das inovações tecnológicas, delegou expressamente, na Reforma Eleitoral de 2017, a atividade legiferante relativa à propaganda eleitoral na internet ao Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 57-J. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta Lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet. [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

A Corte Eleitoral, cumprindo o mandamento legal supracitado, bem como o que determinam o art. 23, IX do Código Eleitoral e o art. 105 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), passado o pleito de 2018, exerceu tal competência na Resolução n. 23.610/2019, editada para regulamentar a questão a partir das Eleições 2020, visto que, agora, possui caráter permanente.<sup>103</sup>

#### **4. MEIO AMBIENTE ELEITORAL: (AINDA) POLUIÇÃO SAZONAL PERIÓDICA**

Inequivocamente, os períodos de campanha eleitoral, fixados, pela Lei das Eleições, com redação da Lei n. 13.165/2015, nos anos em que houver eleição, entre 16 de agosto (marco inicial da propaganda eleitoral) e o primeiro sábado de outubro (véspera do pleito), para o primeiro turno e, onde e quando ocorrer segundo turno, entre a primeira segunda-feira de outubro (24 horas após o encerramento da votação) e o último sábado de outubro (véspera do segundo turno), são tempos difíceis para o meio ambiente, devido à poluição causada por partidos políticos, coligações e candidatos que participam da disputa eletiva.

Há, pelos meios mais tradicionais de realização da propaganda eleitoral, uma gama de ações nocivas ao meio ambiente, a envolver resíduos sólidos, poluição sonora, prejuízos

---

especial do legislador na elaboração de leis que a regulamentem e da Justiça Eleitoral, responsável pelas eleições, pelo julgamento das lides eleitorais e pelo exercício do poder de polícia sobre a propaganda. A abordagem dessa questão deve considerar, de um lado, que a propaganda eleitoral consiste em um direito dos partidos e candidatos, consistente em levar ao conhecimento do eleitorado a candidatura, a ação política a ser desenvolvida ou as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública; e de outra banda, que a Constituição Federal assegura a todos os brasileiros a liberdade de informação e de expressão de pensamento.”

<sup>103</sup> Em 2016, o Tribunal Superior Eleitoral deliberou em disciplinar, através de norma própria, o *modus operandi* para a elaboração de novas resoluções pelo próprio tribunal. Ou seja, foi estabelecida uma norma geral e abstrata sobre a atividade normativa da Justiça Eleitoral, motivo pelo qual a Resolução TSE n. 23.472/2016 passou a ser chamada de “resolução das resoluções”.

Neste ato normativo regulamentar, fez-se constar que as instruções para a realização de eleições ordinárias, ao contrário das costumeiras sucessivas edições de resolução para cada pleito, passariam a ser permanentes. Além disso, suas hipóteses de futuras eventuais modificações foram determinadas em rol taxativo (*numerus clausus*).

paisagísticos, emissão de gases prejudiciais ao sistema respiratório e à atmosfera, etc. Tudo isso altera a qualidade do meio ambiente, seja ele urbano, cultural ou natural.<sup>104</sup>

RODRIGO ANDREOTTI MUNETTI (2000) delinea o retrato do que resta quando do encerramento dos períodos de campanha eleitoral (típico de um “fim de festa”), alertando para a necessidade de conscientização dos candidatos sobre o tema:

Todo ano eleitoral, ao término das eleições, a população, após cumprir seu valioso direito de votar, observa, com maior atenção e percepção, a degradação ambiental espalhada por toda cidade. O espaço público transforma-se no lixo privado. São amontoados, espalhados e rasgados, milhões de panfletos, cartazes, microcartazes, folders e todo tipo desta peculiar espécie de propaganda a eleitoral. É interessante refletirmos sobre a essência da propaganda eleitoral. O bom político obtém votos por aquilo que ele é, por aquilo que ele faz, ou por aquilo que propaga ser ou fazer? Para o bom político não há necessidade de angariar votos inconseqüentes que se baseiam na lógica persuasiva da propaganda; não se está vendendo uma imagem; não se expõe um candidato sério nas prateleiras do supermercado urbano.

Note-se que o excerto acima data do ano 2000, quando a utilização de plataformas eletrônicas para a divulgação de propaganda eleitoral era muito incipiente, praticamente inexplorada. Apesar disso, ainda que as restrições da legislação eleitoral quanto às formas de manifestação de candidatos e de seus correligionários tenham reduzido sensivelmente os danos ao meio ambiente, o quadro não foi tão alterado para melhor como deveria. Não por acaso, selecionamos o seguinte trecho, escrito 17 anos depois por FERNANDA NETTO ESTANISLAU e VIVIAN LACERDA MORAES (2017, p. 186):

Mesmo assim, o que se vê de dois em dois anos, durante o período que antecede o dia da eleição é um significativo impacto ambiental através da poluição gerada por ações e omissões dos candidatos que, fazendo uso de seus direitos constitucionais e

<sup>104</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA (2002, p. 21) é extremamente preciso ao observar que não há um prisma único de classificação do meio ambiente, mas sim três: “O conceito mostra a existência de *três aspectos do meio ambiente*: I – *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*); II – *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; III – *meio ambiente natural*, ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.” VLADIMIR PASSOS DE FREITAS (2002, p. 93) é menos específico, mas segue a mesma direção: “Meio ambiente, na visão moderna, vem sendo entendido não apenas como a natureza mas também como as modificações que o homem nela vem introduzindo. Assim, é possível classificar o meio ambiente em natural, que compreende a água, a flora, o ar, a fauna, e cultural, que abrange as obras de arte, imóveis históricos, museus, belas paisagens, enfim tudo o que possa contribuir para o bem-estar e a felicidade do ser humano.” Sem dúvida, a atividade político-eleitoral é capaz de afetar a todas elas com gravidade, ainda que licitamente manejadas as campanhas eleitorais: “Embora a proteção ambiental seja dever de todos, estando o meio ambiente protegido de forma constitucional, sabendo que o dano ambiental é de difícil reparação e que o principal objetivo é preservar o meio ambiente, não resta dúvida que a propaganda eleitoral, ainda que feita apenas na forma autorizada por lei, acaba por causar dano ao meio ambiente.” (FERNANDA NETTO ESTANISLAU e VIVIAN LACERDA MORAES, p. 192). Eis uma das mais sérias constatações: o exercício regular de uma parcela dos direitos políticos, quando feita sob os tradicionais formatos físicos, é causa direta de prejuízo ao direito difuso a um ambiente ecologicamente equilibrado – há uma colisão de direitos constitucionalmente assegurados à coletividade.



embasados em leis que lhes permitem realizar propaganda eleitoral através da distribuição de material gráfico, caminhada, carreatas, passeatas ou carro de som, acabam por produzir todo tipo de poluição ambiental, na busca desenfreada de alcançar cada vez mais a atenção da população.

Fica evidente que, ao poluir o meio ambiente através da propaganda eleitoral os candidatos ferem o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelo artigo 225 da Carta Magna.

Contudo, o que a Constituição da República assegura é algo bem diverso:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Aqui, pois, temos um verdadeiro choque entre os deveres dos poderes constituídos, pois cabe-lhes assegurar a realização das campanhas e a preservação ambiental: de um lado, pois, possuem ordens da Lei Maior para assegurar o exercício pleno dos direitos políticos, o que inclui o direito – dúplice – de os candidatos transmitirem suas ideias, seus programas e mesmo suas imagens ao eleitorado em conformidade com as normas permissivas da legislação eleitoral e de os eleitores serem informados sobre quem está almejando os cargos públicos em disputa, além de assegurar a liberdade de expressão político-eleitoral de seus cidadãos, inclusive através de meios de propaganda lícita (isto é, seu dever primordial, é de autocontenção); já pelo prisma reverso, outrossim, pressionam-lhes os mandamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente<sup>105</sup> (ou seja, obrigações no sentido da sua manutenção, o que exigirá prestações positivas e posturas negativas).

Desse modo, JORGE MIRANDA (2000, pp. 540-542) explicita-nos que os direitos decorrentes do imperativo de um meio ambiente sadio possuem dupla faceta, sob o que ele denomina estrutura bifronte:

II – Enquanto reconduzíveis a direitos, liberdades e garantias ou a direitos de natureza análoga, os direitos atinentes ao ambiente são direitos de autonomia ou de defesa das pessoas perante os poderes, públicos e sociais, que sobre elas se exercem

---

<sup>105</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA (2002, pp. 20-21) destaca o sentido linguístico da expressão meio ambiente, que é mais significativa que as palavras “meio” e “ambiente” isoladamente postas: “O *ambiente* integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O *conceito de meio ambiente* há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O *meio ambiente* é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a *ambiência* na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana.”

ou que as condicionam. Imediatamente aplicáveis, vinculam as entidades públicas e as entidades privadas.

Perpassa aí uma estrutura negativa – embora não sem incidências positivas – visto que eles têm por contrapartida o respeito, a abstenção, o *non facere*. O seu escopo é a *conservação* do ambiente e consiste na pretensão de cada pessoa a não ter afectado *hoje, já* o ambiente em que vive e em, para tanto, obter os indispensáveis meios de garantia.

[...]

III – Por sua vez, enquanto direito económico, social e cultural, o direito ao ambiente é um direito a prestações positivas do Estado e da sociedade, um direito a que seja criado um <<ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado>> (art. 66º, nº 1, de novo).

[...]

IV – Com esta estrutura bifronte, os direitos atinentes ao ambiente ficam sujeitos ora ao regime dos direitos, liberdades e garantias (art. 17º), ora ao regime dos direitos económicos, sociais e culturais.

De todo modo, eles têm de ser conjugados com os restantes direitos fundamentais; alguns destes direitos – particularmente o direito de manifestação, a propriedade e a iniciativa económica – podem sofrer restrições ou condicionamentos por força da garantia dos direitos e dos interesses difusos ao ambiente e ao ordenamento do território; tudo está em conseguir, também nesta matéria, a harmonização e a optimização de todos os direitos, o que nem sempre se mostra fácil.

Esta, portanto, é uma equação de muito difícil cumprimento integral, sobretudo quando lembramos que a administração dos entes federados brasileiros não costuma concatenar satisfatoriamente a atuação de seus órgãos, sendo ainda mais raro que tal situação se concretize perante órgãos de diferentes pessoas jurídicas de direito público interno. Por isso, é tão salutar que a propaganda eleitoral esteja, cada vez mais, sendo concentrada na internet: em vez de árvores derrubadas para confecção de impressos, conteúdos lidos nas telas de computadores; em vez de automóveis em deslocamentos e em carreatas, adesões massivas nas redes sociais; em vez de carros de som e comícios indesejáveis, áudios e vídeos diretamente nos telefones celulares e nos *tablets* dos eleitores interessados.

Será a tecnologia, não as competências estabelecidas aos poderes públicos, o “algodão entre os cristais” que se constituirá em salvaguarda aos direitos constitucionais de cunho político e ambiental no que tange às campanhas eleitorais.

## **5. PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET: O MOTOR DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

O cenário atual ainda não é o desejado, como visto. A poluição ao meio ambiente permanece ocorrendo durante os períodos de campanha. No entanto, é nítida a gradual diminuição, a cada ciclo eleitoral, da utilização de formas outrora consagradas e indispensáveis de propaganda eleitoral.

Isso vem ocorrendo, sobretudo, por duas grandes causas. A primeira vem sendo o incremento das vedações estabelecidas na Lei n. 9.504/97, acrescidas pelas constantes reformas eleitorais

(por exemplo: outdoors, proibidos pela Lei n. 11.300/2006, e cavaletes, barrados pela Lei n. 12.891/2013). Ainda que acidental e incidentalmente inserido no contexto, pois a *mens legislatoris*, claramente, resume-se a diminuir os gastos das campanhas políticas, este fator vem fazendo com que os profissionais do *marketing* político, as agremiações partidárias, os candidatos e as respectivas assessorias busquem novas alternativas dentre as modalidades lícitas de propaganda eleitoral, o que contribui para a racionalização também do custo ambiental atrelado. No entanto, a segunda e mais significativa causa, hodiernamente, constitui-se, principalmente nos grandes e médios centros urbanos, no baixíssimo custo-benefício da utilização de impressos, de cartazes, de carretas e de outros formatos de propaganda eleitoral quando comparados à disseminação realizada pelos meios eletrônicos de divulgação das candidaturas. A internet chegou não apenas para revolucionar nosso dia a dia, mas também a interação dos atores do processo eleitoral com a população em geral (incluindo crianças, adolescentes, estrangeiros, etc.) e, especialmente, com o eleitorado (cidadãos alistados e aptos a votar).<sup>106</sup>

DIOGO RAIS, DANIEL FALCÃO, PAMELA MENEGUETTI e ANDRÉ GIACHETTA (2018, p. 17) destacam a profundidade de

É incontestável que os avanços tecnológicos gerados a partir da popularização da Internet provocaram uma profunda alteração de paradigmas com repercussões inevitáveis no processo eleitoral. Nos dias atuais, a informação é, cada vez mais, produzida e disseminada em larga escala e por inúmeros atores e meios, fazendo com que os eleitores tenham amplo acesso a informações sobre partidos e candidatos e a espaços para se comunicarem e se manifestarem.

O que antes era papel exclusivo da imprensa, hoje é desempenhado de forma ativa e corriqueira no âmbito da Web, em que os usuários atuam livremente, produzindo os mais variados tipos de conteúdo em *blogs*, aplicativos de mensagens instantâneas e redes sociais. O que se observa é que os usuários da Internet não são meros destinatários passivos da informação, como ocorria com as mídias tradicionais.

SIDMAR SILVEIRA GARCIA (2017) é assertivo quando à enorme vantajosidade da utilização da internet para a propagação das ideias e das informações eleitorais:

Com a possibilidade de rapidamente atingir milhões de interlocutores, as novas plataformas de comunicação a exemplo do e-mail e das redes sociais, como o Facebook, Twitter e Instagram, passaram a possibilitar o diálogo direto entre autores e destinatários dos conteúdos veiculados. Em nosso contexto, o diálogo estabelecido entre esses polos dinamizou de forma drástica o conteúdo e a forma da propaganda

---

<sup>106</sup> CARLOS BASTIDE HORBACH salienta o crescimento do público digitalmente envolvido com as campanhas eleitorais no Brasil, o que acarretar-lhe-á maior centralidade normativa: “Nesse contexto de ampliação do uso da internet no Brasil, é possível afirmar que o país já conta com uma massa crítica de internautas, os quais são um campo aberto ao *marketing* político. As ferramentas de campanha eleitoral *on-line*, portanto, tendem a ganhar cada vez mais relevo nos pleitos, o que importa numa maior atenção do direito para com esses canais privilegiados de contato com o eleitor.”

com fins políticos. Antes pouco flexível, atualmente as propagandas têm por desafio moldar-se rapidamente às respostas apresentadas pelo eleitorado.

Novamente, valemo-nos da preciosa lição de DIOGO RAIS, de DANIEL FALCÃO, de PAMELA MENEGUETTI e de ANDRÉ GIACHETTA (2018, p. 19):

A Internet se tornou parte integrante e indissociável da vida cotidiana de grande parte dos brasileiros. E como não poderia deixar de ser, vem assumindo relevância cada vez maior no processo eleitoral, sendo utilizada tanto pelos próprios candidatos, partidos e coligações para divulgação de propaganda eleitoral, como também pelos eleitores no exercício dos seus direitos de acesso à informação e livre manifestação do pensamento. Trata-se de um fenômeno global: a Internet está cada vez mais presente na vida das pessoas, inclusive durante o processo eleitoral.

Mais uma vez, observamos quando os autores supramencionados formularam seus trabalhos (2017 e 2018), para verificar que estavam absolutamente corretos em seus diagnósticos: a eleição presidencial de 2018 demonstrou, na prática, através da chapa vitoriosa, que a internet é o instrumento mais poderoso para alavancar qualquer candidatura, exigindo, em contrapartida, baixos custos para sua operacionalização.<sup>107</sup>

É fato que, após sucessivos pleitos em que a internet teve papel cada vez mais destacado, as Eleições 2018 presenciaram uma abrupta mudança de paradigma quanto às campanhas eleitorais em meio virtual.<sup>108</sup>

Desse modo, a centralidade das estratégias dos partidos políticos, rotineiramente baseadas na busca de alianças que fizessem angariar mais tempo de propaganda eleitoral em rádio e televisão, vigente principalmente até 2018, tende a ser progressivamente abandonada, visto que a rede mundial de computadores e os dispositivos móveis (telefones celulares e *tablets*) revelaram-se muito mais decisivos para a vitória da chapa presidencial.<sup>109</sup>

Assim, para expor em números a transformação da realidade que ocorreu em 2018, é mister fazer a comparação entre o candidato com maior tempo de horário eleitoral gratuito, Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, e o candidato eleito, Jair Messias Bolsonaro: com

---

<sup>107</sup> De acordo com o sítio eletrônico do DivulgaCandContas (2018), portal oficial do Tribunal Superior Eleitoral que compilou todos os dados relativos às candidaturas lançadas em 2018, a campanha da Coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos (PSL/PRTB)” arrecadou um total de R\$4.390.140,36 e contratou despesas no montante de R\$2.456.215,03, o que resultou em uma sobra financeira de R\$1.560.472,98. Impende sublinhar que o limite total de gastos, englobando os dois turnos de votação, estabelecido pela Lei n. 13.488/2017, era de R\$ 105.000.000,00.

<sup>108</sup> A imprensa, à época, deu grande destaque ao tema, inclusive enfatizando que aquela campanha indicou uma mudança de rumo a ser observada e seguida pelos profissionais especializados do campo publicitário. Por exemplo: Eleição de Bolsonaro marca mudança no marketing político. **Meio e Mensagem**, 2018. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/marketing/2018/10/28/eleicao-de-bolsonaro-marca-mudanca-no-marketing-politico.html>. Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>109</sup> A título exemplificativo, o destaque conferido ao aplicativo de mensagens instantâneas mais utilizado do planeta à vitória da chapa formada pelo Partido Social Liberal (PSL) e pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB): Como o WhatsApp alavancou a campanha de Jair Bolsonaro. **NSC Total**, 2018. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/como-o-whatsapp-alavancou-a-campanha-de-jair-bolsonaro>. Acesso em: 27 out. 2020.

aproximadamente 40 vezes mais tempo<sup>110</sup>, aquele candidato teve cerca de 10% da preferência do eleitorado obtida por este no primeiro turno de votação.<sup>111</sup>

Portanto, seguindo-se tal tendência nas Eleições 2020 e nos demais pleitos futuros, é possível crer que, dentro de poucos anos, as propagandas eleitorais em ambiente virtual, além virem a dispensar a existência do horário eleitoral gratuito, suplantarão as tradicionais divulgações “de rua”. Ou seja, a sustentabilidade ambiental será uma realidade para as campanhas políticas.

## **6. CAMPANHAS ELEITORAIS VIRTUAIS: A SAÍDA PARA O PROCESSO ELEITORAL EM TEMPOS DE PANDEMIA**

O ano de 2020 ficará marcado na história. Um período complicado, marcado pela pandemia do novo coronavírus (*coronavirus disease 2019* – COVID-19)<sup>112</sup>, cujas repercussões econômicas, políticas, jurídicas, sociais e de saúde somente poderão ser medidas futuramente.

No entanto, no mundo político-eleitoral, já se teve uma repercussão com caráter quase imediato: após mais de 47 países haverem adiado suas disputas eletivas ao redor do mundo<sup>113</sup>, o Brasil “bateu o martelo” e, com a Emenda Constitucional n. 107/2020, adiou o primeiro turno das Eleições 2020 em 42 (quarenta e dois) dias, levando o pleito das datas constitucional e legalmente fixadas (primeiro domingo de outubro) para o dia 15 de novembro. Nos municípios em que houver segundo turno, a votação foi modificada do último domingo de outubro para o dia 29 de novembro.

A possibilidade suscitada para minimizar os transtornos cívicos, juspolíticos e de saúde pública foram consideradas pelo Poder Constituinte Derivado ao emendar a Carta Magna, uma vez que tal tomada de decisão implicou também levar-se em consideração todas as atividades que a Justiça Eleitoral necessita realizar para que a votação se concretize, como bem sinaliza JUACY DOS SANTOS LOURA JÚNIOR (2020, pp. 04-05):

---

<sup>110</sup> Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, divulgados pela Agência Brasil (2018), o candidato com maior tempo disponibilizado em rádio e televisão foi Geraldo Alckmin, da Coligação “Para Unir o Brasil (PRB, PP, PTB, PR, PPS, DEM, PSDB, PSD e SD)”, com cinco minutos e 32 segundos no horário eleitoral e 434 inserções de 30 segundos cada; já o candidato eleito Jair Bolsonaro, da Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL e PRTB)”, contou com apenas oito segundos no horário eleitoral e 11 inserções de 30 segundos cada.

<sup>111</sup> Conforme dados do Divulga TSE (2018b), portal oficial de Divulgação de Resultados de Eleições da Corte Superior, Geraldo Alckmin obteve 5.096.350 votos nominais (4,76% dos votos válidos), enquanto Jair Bolsonaro obteve 49.277.010 votos nominais (46,03% dos votos válidos).

<sup>112</sup> Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>113</sup> Pandemia de coronavírus já adiou 47 eleições em todo o mundo: Especialistas defendem que ainda há tempo para decidir sobre a necessidade de adiamento das Eleições 2020 no Brasil. Terra, 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/pandemia-de-coronavirus-ja-adiou-47-eleicoes-em-todo-o-mundo.e977a3257cb07b981b0e0cab8b38f7f4eeh4kkr2.html?fbclid=IwAR1q9PO-iaz0BmjTk8feBImD0n-Dob2wMN-5ZMHRHMErbyUwfr4eJZZvHLMl>. Acesso em: 23 out. 2020.

Para se adiar uma eleição é necessário, não só ir lá e mudar datas e pronto, tá tudo resolvido! Não, a Justiça Eleitoral, trabalha, dentre das suas quatro vertentes (administrativa, jurisdicional, consultiva e normativa) conforme explica Luiz Carlos dos Santos Gonçalves se referindo a execução/administração das eleições, o que vem a ser resultado de muitas reuniões dos competentes servidores da Justiça Eleitoral, o que já começa dois anos antes de um pleito, visando o planejamento, incluindo severas e minuciosas aplicações para preparação das eleições, tanto que antes mesmo do ano eleitoral iniciar, é publicada resolução sobre o calendário das eleições, para as eleições de 2020 o TSE editou a Resolução nº 23.606/2019. Óbvio que dentro de possibilidades é muito mais plausível para o bem da própria democracia trabalhar com o cenário de adiamento das eleições, ainda que para dezembro, ainda assim mexendo-se bastante nas datas do calendário eleitoral, do que num eventual panorama de cancelamento, alargamento dos mandatos e unificação das eleições municipais junto com a geral em 2022. Lembremos ainda que há todo um rito não só da preparação das eleições propriamente ditas, mas especialmente, quanto o processo jurisdicional também com o julgamento dos Demonstrativos de atos partidários (DRAP), registros de candidaturas (RRC e RRCI), das impugnações de registros (AIRC), notícias de inelegibilidades, das apreciações das ações de investigação judicial eleitoral (AIJE), representações por propaganda irregular, por compra de voto (41-A), julgamento da prestação de contas, ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), recurso contra expedição de diploma (RCED), incluindo a novel possibilidade de apresentação de causa superveniente de inelegibilidade, representação por 30-A, etc.

Assim, o que desejamos chamar atenção, aqui, é que somente foi possível a mínima postergação das eleições efetivada pela EC n. 107/2020 porque a internet, com seus valiosos instrumentos de comunicação e com sua ampla abrangência junto à população brasileira, permitiu que tenham seguido sendo praticados atos essenciais ao processo eleitoral, a exemplo das convenções partidárias e de atos de campanha política. Assim, é válida a constatação de CARLOS BASTIDE HORBACH (2018, pp. 71-72), destacando que o cidadão-eleitor pode receber as informações acerca da propaganda eleitoral virtualmente:

O Brasil ocupa a quarta posição em números absolutos de usuários da internet, com aproximadamente 140 milhões de pessoas com acesso à rede, o que representa 66,4% da sua população.

O elevado acesso à internet trouxe consigo uma mudança radical nos hábitos das pessoas. Atualmente, o indivíduo compra *on-line*, se comunica por meios eletrônicos, se informa pela internet, namora *on-line*. Todas essas novas práticas, que inauguraram uma “vida virtual”, demandaram respostas do direito. Como se dá a tributação de uma compra-e-venda *on-line*? Qual o grau de sigilo que cobre a correspondência por *e-mail*? Como se configura a liberdade de imprensa na internet? Existe o adultério virtual?

Se a internet afetou esses campos tão mezinhos do cotidiano, não poderia deixar de afetar uma das dimensões naturais da pessoa humana, qual seja, a dimensão política. Se o homem compra, se comunica, se informa e namora virtualmente, é certo que também, por meio virtual, é chamado a exercer sua cidadania. E essa cidadania virtual ou *on-line* passa a ser alvo das ações legítimas de partidos políticos e de candidatos, cujos assessores de *marketing* se especializam nos meios e na linguagem próprios da internet.

WALBER DE MOURA AGRA (2020) corrobora tal compreensão, expressando situações destes tempos de pandemia de coronavírus que, concretamente, vem sendo solucionadas pelos

meios eletrônicos, incluindo a possibilidade, a tempo e modo adequados, da difusão digital de atos de campanha:

Faz-se necessário observar que diversos órgãos e instituições estão a empreender esforços hercúleos para adaptar a prestação de serviços às novas necessidades de convívio social em decorrência desse flagelo, notadamente com a implementação de *meetings* em plataformas digitais. Deveras, tem-se que o calendário eleitoral não seria prejudicado, haja vista que muitos dos atos podem, inclusive, orbitar na seara digital, no sítio eletrônico do PJe. De igual modo, os atos de campanha consubstanciados na difusão de conteúdo propagandístico, não seria arrefecidos, em razão da densificação do manejo das redes sociais para esta finalidade.

Ambas assertivas são procedentes: a tecnologia está sendo a válvula de escape da humanidade para muitas de suas necessidades, inclusive aquelas decorrentes da vida política. Desse modo, no que tange à propaganda eleitoral, tem-se o seguinte quadro: será através da virtualização das campanhas que restarão assegurados o pleno exercício dos direitos políticos pelos candidatos, sob o viés da transmissão de seus discursos e projetos políticos, permitindo que sejam votados, e dos eleitores, sob o aspecto da recepção das informações necessárias para conhecer os pretendentes aos cargos eletivos em disputa, permitindo que votem conforme seu melhor entendimento.

Todavia, é preciso que os protagonistas das campanhas eleitorais tomem parte do espaço que lhes está à disposição, de forma quase gratuita e extremamente democrática, na rede mundial de computadores. Eles devem ocupar os espaços e estimular a interação do eleitorado aos seus conteúdos postados, pois, como muito bem lembra JOSÉ JAIRO GOMES (2018, pp. 494-495):

Por certo, não será a só existência de computadores, smartphones, tablets, Internet, Facebook, Instagram, Twitter etc. que influenciará a órbita política de modo relevante e às vezes decisivo. A tecnologia sozinha nada determina nem transforma, sendo fundamentais a comunicação e a conjugação de esforços individuais para a mobilização de pessoas e a construção de novos discursos e, pois, de novas realidades. Mas é verdade que esses tesouros da revolução tecnológica ensejam a formação de redes infinitas de interação humana. Isso permite a difusão rápida de informações, a organização de ideias e ações, bem como a definição e redefinição de estratégias. A dinâmica da rede permite que uma informação seja analisada em tempo real em vários ângulos, por inúmeras pessoas, sendo desnudados equívocos, distorções ou inverdades que possa conter. Assim, diversos sentidos podem ser arquitetados a partir da interação e das inúmeras mensagens compartilhadas por uma multidão heterogênea de indivíduos.

Portanto, em um cenário de pandemia, a propaganda eleitoral digital assume, além da promoção, ainda que por vias transversas, da sustentabilidade ambiental, a condição de garante do processo eleitoral brasileiro.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente estudo, podemos perceber a importância que o emprego da tecnologia adquiriu junto às campanhas eleitorais ao longo do tempo. A internet, de instrumento pouco utilizado e, inclusive, ignorado pelo legislador pátrio, passou a ser a mais decisiva ferramenta do *marketing* político hodierno.

No entanto, o que parece passar despercebido na doutrina e que visamos a destacar ao longo deste trabalho é o caráter revolucionário da propaganda eleitoral digital em matéria ambiental: a sustentabilidade ambiental conferida às campanhas políticas significa a plena conciliação entre os direitos à livre expressão política (arts. 5º, IV, IX e XVI, e 220, § 2º) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

Por isso, é tão salutar que a propaganda eleitoral esteja, cada vez mais, sendo concentrada na internet: em vez de árvores derrubadas para confecção de impressos, conteúdos lidos nas telas de computadores; em vez de automóveis em deslocamentos e em carreatas, adesões massivas nas redes sociais; em vez de carros de som e comícios indesejáveis, áudios e vídeos diretamente nos telefones celulares e nos *tablets* dos eleitores interessados.

Portanto, uma vez considerados a vivência do cotidiano, em que se verifica o relevo da conectividade à vida dos brasileiros, a experiência das Eleições 2018, que demonstrou empiricamente a força das redes às campanhas eleitorais e o exponencial crescimento das funcionalidades, dos serviços e dos aplicativos incorporados à internet dia após dia, o que só faz aumentarem as ferramentas potencialmente exploráveis para as Eleições 2020 e as demais vindouras, afirmamos que, dentro de poucos anos, as propagandas eleitorais em ambiente virtual suplantarão e tornarão anacrônicas as tradicionais divulgações “de rua”.

E, neste tempo, estará completada a revolução ambiental oriunda da propaganda eleitoral digital: 100% de informação com 0% de poluição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. Coronavírus e a possibilidade de adiamento das Eleições Municipais de 2020. **Jornal GGN**, 2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/coronavirus-e-a-possibilidade-de-adiamento-das-eleicoes-municipais-de-2020-por-walber-de-moura-agra/>. Acesso em: 23 out. 2020.

BARROS, Antonio Teixeira de. A internet como mídia ambiental: estratégias dos partidos políticos brasileiros. *In* **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 183-202, Mar. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000100183&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000100183&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 22 out. 2020.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – Eleição Geral Federal 2018 (DivulgaCandContas). Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/2018/2022802018/BR/280000614517>. Acesso em: 22 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Divulgação de Resultados de Eleições – Eleição Ordinária Federal 2018 – 1º Turno (Divulga TSE). Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 22 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial Eleitoral n. 16183. RECURSO ESPECIAL - PROPAGANDA ELEITORAL CONTENDO MENSAGEM DE BOAS FESTAS - CONDUTA QUE NAO SE TIPIFICA COMO ILICITA. Relator Ministro Eduardo Rangel de Alckmin. Tribunal Pleno. Brasília: 17 fev. 2000. **Diário de Justiça**, 31 mar. 2000, p. 126. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 20 out. 2020.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. **O Processo Eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122014-135328/publico/CASTANHO\\_Maria\\_Augusta\\_Ferreira\\_da\\_Silva\\_O\\_processo\\_eleitoral.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122014-135328/publico/CASTANHO_Maria_Augusta_Ferreira_da_Silva_O_processo_eleitoral.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

ESTANISLAU, Fernanda Netto; MORAES, Vivian Lacerda. A propaganda eleitoral como poluição ambiental e o ônus da prova. In SILVA FILHO, Erivaldo Cavalcanti e; GONÇALVES, Everton Das Neves; SILVA, Maria Dos Remédios Fontes [Coord.]. **Direito ambiental e socioambientalismo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/0ig2q735/Q0G43TA0h012Z7Pj.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

FERREIRA, Luís Pinto. **Código eleitoral comentado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

GARCIA, Sidmar Silveira. Aspectos relevantes da propaganda eleitoral pela internet. **Âmbito Jurídico**, 2017. Disponível: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-160/aspectos-relevantes-da-propaganda-eleitoral-pela-internet/>. Acesso em: 26 out. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HORBACH, Carlos Bastide. Internet e Eleições no Brasil. In **Direito Eleitoral: Temas Relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 69-82.

LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. As eleições de 2020 podem ser adiadas ou canceladas em virtude do novo coronavírus? **Rondonotícias**, 2020. Disponível em: <http://www.rondonoticias.com.br/Upload/Noticias/Materia/23-03-2020-09-50-59.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Diogo Rais; REIS, Daniel Falcão Pimentel dos; MENEGUETTI, Pamela Gabrielle; GIACHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: RT, 2018.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. A poluição eleitoral e o direito ambiental. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1530>. Acesso em: 26 out. 2020.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; PECCININ, Luiz Eduardo. A Tutela Específica da Propaganda Eleitoral na Internet: Entre a Liberdade e o Controle do Debate Político Virtual. *In* **Direito Eleitoral: Temas Relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018, pp.303-322.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. **Aspectos jurídicos da propaganda eleitoral na internet**. Disponível em: [http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOPEL/artigos/aspectos\\_juridicos\\_propaganda\\_eleitoral.pdf](http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOPEL/artigos/aspectos_juridicos_propaganda_eleitoral.pdf). Acesso em: 23 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO ELEITORAL:** grupos do *WhatsApp* e limites da intervenção da Justiça Eleitoral no contexto das eleições municipais brasileiras

***FREEDOM OF EXPRESSION IN ELECTORAL LAW: WhatsApp's groups and limits of the intervention of Electoral Justice in the context of Brazilian municipal elections***

Katiane Teresinha Worm

**RESUMO:** O artigo trata da regulamentação dos grupos criados no aplicativo *WhatsApp*, realizada pelo do art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, a qual remete, sem respaldo em lei, à ideia de absoluta liberdade de expressão nesse ambiente virtual, isentando os usuários da observância das regras da propaganda eleitoral. Objetiva-se discutir se esse seria o melhor tratamento jurídico a ser conferido às manifestações políticas veiculadas nesse ambiente, particularmente em eleições municipais, diante das chances de interferência na legitimidade da eleição que sua utilização pode gerar no contexto da maioria dos municípios brasileiros, cujas circunscrições eleitorais não ultrapassa a marca de 11 mil eleitores. Assim, serão delineados os parâmetros interpretativos a serem empregados à mencionada legislação, com o intuito de compatibilizar o exercício da liberdade de expressão nos grupos mensageiros e a atuação da Justiça Eleitoral na proteção da legitimidade do pleito, com atenção às características específicas das circunscrições municipais, demonstrando que a *preferred position* da liberdade de expressão na seara eleitoral pode ceder à necessidade de proteção à higidez do pleito quando restar concretamente provado que a forma de utilização da ferramenta levou conteúdo a conhecimento público e geral, em uma arquitetura semelhante à de uma rede social local e que houve abuso no emprego de recursos financeiros aptos a desequilibrar a competição eleitoral.

**PALAVRAS-CHAVE:** *WhatsApp*. Liberdade de expressão. Legitimidades das eleições.

**ABSTRACT:** *The paper works on the regulation of WhatsApp application groups, made by the Article 33, § 2º, of TSE Resolution n. 23.610/2019, which brings the matter, without support in law, to the idea of absolute freedom of expression in this virtual environment, exempting users from observing the rules of electoral advertising. The objective is to discuss whether this would be the best legal treatment to be given to political manifestations broadcast in this environment, particularly in the municipal elections, given the chances of interference in the legitimacy of the election that its use can generate in the context of most Brazilian municipalities, whose electoral circumscriptions do not exceed 11 thousand voters. Thus, the interpretative parameters to be used for the aforementioned legislation will be outlined, in order to make the exercise of freedom of expression in the messenger groups compatible and the role of the Electoral Justice in protecting the legitimacy of the elections, with attention to the specific characteristics of municipal circumscriptions, demonstrating that the preferred position of freedom of expression in the election field may yield to the need to protect the election health when it remains concretely proven that the way of using the toll*

*took has brought content to public and general knowledge, in a similar architecture as a local social network and there was abuse in the use of financial resources able to unbalance electoral competition.*

**KEYWORDS:** *WhatsApp. Freedom of expression. Legitimacy of the elections.*

## **1 INTRODUÇÃO**

Mídias potencializadoras da liberdade de expressão, como redes sociais e aplicativos mensageiros, modificaram o paradigma da comunicação político-eleitoral, de tal forma que, ao lado dos *players* eleitorais, os eleitores também passaram a protagonizar os espaços de debate, desfrutando de ferramentas como os grupos de *WhatsApp* para participar mais ativamente desses espaços, não apenas recebendo informações, mas interagindo entre si, com partidos e com candidatos. A popularização do *WhatsApp* intensifica essa atividade por constituir ambiente facilitador de debate que cresce a cada ano. Em 2019, sete a cada dez brasileiros utilizavam o aplicativo, sendo que oito a cada dez usuários era membro de algum grupo na plataforma (INSTITUTO DATAFOLHA, 2019).

A crescente presença dos atores eleitorais no debate político-democrático realizado nos grupos do *WhatsApp* traz novas demandas à Justiça Eleitoral, relacionadas aos limites da liberdade de expressão. Há um hiato legislativo quanto à utilização desses grupos conversação, suprido pelo poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Resolução nº 23.610/2019, que dispõe sobre propaganda nas eleições municipais de 2020. Seu art. 33, § 2º, ao referir que mensagens enviadas em grupos restritos de participantes não se submetem às normas sobre propaganda eleitoral, nos remete, sem respaldo em lei, à ideia de absoluta liberdade de expressão no âmbito dos grupos de mensagens instantâneas. Nesse contexto, o estudo propõe-se a discutir se esse seria o melhor tratamento jurídico a ser conferido às manifestações políticas veiculadas nesse ambiente virtual, diante das chances de interferência na legitimidade da eleição que sua utilização pode gerar no contexto da maioria dos municípios brasileiros, cujas circunscrições eleitorais não ultrapassa a marca de 11 mil eleitores. Assim, buscaremos delinear os parâmetros interpretativos para o art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, com o intuito de compatibilizar a liberdade de expressão no âmbito dos grupos do *WhatsApp* e a atuação da Justiça Eleitoral na proteção da legitimidade do pleito, com atenção às especificidades das circunscrições eleitorais municipais. Mensurar os limites da intervenção da Justiça Eleitoral nos grupos do aplicativo *WhatsApp*, é crucial

para o enfrentamento das demandas processuais que serão levadas ao Poder Judiciário, dado o protagonismo que essa ferramenta assume nas comunicações entre pessoas no Brasil.

Para isso, estudaremos a liberdade de expressão e os consectários da sua *preferred position* na seara eleitoral (**título 2**). Ainda, examinaremos a evolução da regulação das mídias digitais no Direito Eleitoral, seus impactos no modelo regulatório dos debates político-eleitorais e o contexto da tutela do uso dos grupos de mensagens instantâneas, tocando em breves noções sobre propaganda eleitoral e manifestação de opinião (**título 3**). Finalmente, com base na doutrina e a jurisprudência do TSE, analisaremos critérios balizadores para uma interpretação sistêmica do art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, buscando-se equalizar o conflito aparente entre a garantia da liberdade de expressão nos grupos do *WhatsApp* e a necessidade de preservação da legitimidade do pleito, com especial atenção à influência do quantitativo do eleitorado dos municípios brasileiros sobre a dinâmica dos grupos do *WhatsApp* no debate público democrático (**título 4**).

## 2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO DIREITO PREFERENCIAL INSTRUMENTAL À DEMOCRACIA

A liberdade de expressão é direito fundamental constitucional, protegido por extenso rol de liberdades comunicativas representadas no art. 5º, incisos IV, V e IX, bem como no art. 220 da CF. A partir disso, a doutrina majoritária constrói o conceito jurídico de **liberdade de expressão em sentido amplo**, o qual adotaremos neste ensaio, como sendo gênero que abarca as diversas espécies de manifestações específicas do pensamento: **liberdade de manifestação do pensamento, de informação e de imprensa**<sup>114</sup>

Nesse amplo espectro de proteção constitucional, a liberdade de expressão pode ser reconhecida na **dimensão individual**, de titularidade privada, resguardando o desenvolvimento da personalidade de cada um através da livre manifestação, e,

<sup>114</sup>A espécie **liberdade de manifestação do pensamento (ou liberdade de expressão em sentido estrito)** abrange o direito de externar o pensamento por qualquer meio, expondo-se ideias, opiniões ou juízos de valor, sem comprometimento com a veracidade nos fatos e livre de retaliação ou censura por parte do governo ou de particulares. A **liberdade de informação (ou de comunicação)**, por sua vez, engloba o direito de informar, de se informar e de ser informado, envolvendo a comunicação de fatos, dados, informações objetivamente apuradas, possuindo compromisso com a verdade, ainda que subjetiva. Já a **liberdade de imprensa** seria aquela conferida aos meios de comunicação como da forma de exteriorização tanto da liberdade de expressão em sentido estrito (ideias, opiniões, juízos de valor) quanto a liberdade de informação (BARROSO, 2004; CHEQUER, 2017; OSÓRIO, 2017).

simultaneamente, na **dimensão coletiva**, de titularidade de toda a sociedade, protegendo a comunicação entre as pessoas, a circulação e disseminação de ideias, o acesso à informação e o debate público. Nesse ponto é possível identificar que liberdade de expressão e democracia se alinham, em uma relação de interdependência. Isso porque, uma sociedade soberana, que se autogoverna por meio de representantes democraticamente escolhidos, necessita, para além da tutela da autonomia individual (dimensão individual), de liberdade de opinião e de livre acesso aos fatos, pois esse conhecimento é indispensável para guiar suas escolhas, garantindo que sejam de fato livres (dimensão coletiva).

A ciência política de Tocqueville, no séc. XIX, já identificava a associação entre democracia, soberania popular e liberdade de expressão, especialmente em razão da comparação que o autor francês experienciou, entre sociedades democráticas, onde as pessoas influenciavam nas decisões; e não democráticas, onde as pessoas não participavam individualmente mediante discussão e debate cívicos. Muito precocemente o autor pontuou que, no regime democrático, a liberdade de expressão é tão importante quanto o direito ao voto, possuindo com ele relação indissociável (TOCQUEVILLE, 2005)<sup>115</sup>. Suas premissas provavelmente influenciaram os pensadores norte-americanos contemporâneos *Owen Fiss* e *Robert Dahl*. Em *Fiss* (1997 e 2005), verificamos uma proposta de compatibilização entre a liberdade de expressão garantidora da autonomia individual e a promotora do debate democrático<sup>116</sup>, atribuindo-se ao Estado essa dupla função, concomitantemente abstensiva (negativa) e interventiva (positiva). Com *Dahl* (2001), compreendemos que a sociedade verdadeiramente democrática carece de requisitos institucionais para além das eleições periódicas e da cidadania inclusiva, afigurando-se imprescindível a liberdade de expressão<sup>117</sup>.

<sup>115</sup>A obra em análise resultou das observações realizadas por Tocqueville em viagem aos Estados Unidos da América, em abril de 1831, na companhia de Gustave de Beaumont, ambos magistrados franceses, inicialmente com o objetivo de observar as instituições penitenciárias norte-americanas (Prefácio do Livro I).

<sup>116</sup>*Fiss* (1997, p. 23) defende que “[...] o propósito da liberdade de expressão não é tanto a autorrealização individual, mas em verdade a preservação da democracia e do direito de um povo, enquanto povo, a decidir que tipo de vida deseja viver. A autonomia é protegida, não por seu valor intrínseco, como poderia insistir um kantiano, mas como um meio ou instrumento de autodeterminação coletiva. Permitimos às pessoas que falem para que outras possam votar. A expressão de opiniões permite às pessoas votar inteligente e livremente, conhecendo todas as opções e possuindo toda a informação relevante” (tradução livre). “Nós temos que aprender a aceitar esta verdade cheia de ironia e contradição: que o Estado pode ser tanto um inimigo como um amigo do discurso; que pode fazer coisas terríveis para desestabilizar e minar a democracia, mas também fazer coisas extraordinárias para fortalecê-la”. (*FISS*, 2005, p. 21).

<sup>117</sup>Para *Robert A. Dahl* (2001), as democracias contemporâneas, em grande escala, exigem seis instituições básicas: agentes públicos eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Nesse diapasão, ao examinar as teorias explicativas dos fundamentos da liberdade de expressão, as quais debatem sobre as razões que justificam a proteção desse direito fundamental no Estado Democrático de Direito, de acordo com as funções que ele desempenha no ordenamento jurídico, destaca-se, entre os três principais motivos de sua relevância, sua ligação com a democracia e sua natureza multifuncional (BARROSO, 2004; CHEQUER, 2017; OSÓRIO, 2017; TERRA, 2018): 1) garante a autossatisfação individual e a dignidade; 2) permite a busca pela verdade e o mercado livre de ideias; 3) instrumentaliza a democracia. Na democracia, portanto, a liberdade de expressão é compreendida como instrumento ou meio para garanti-la, ou ainda como uma consequência desse sistema de tomada de decisões. Assim vejamos.

A democracia é o regime no qual as decisões são tomadas pelos cidadãos (autogoverno) e todos eles podem nelas influenciar, de modo indireto, pelo voto, em eleições periódicas (supremacia popular). Todavia, como as eleições não se resumem ao preenchimento dos cargos, o debate público que constrói as escolhas que serão manifestadas no momento das eleições desempenha papel tão importante quanto o voto propriamente dito, sendo a liberdade de expressão o instrumento que permite esse processo participativo. Dessa forma, a formação da vontade dos cidadãos representados, elegendo seus representantes políticos, depende da liberdade de expressão em sentido amplo - acesso à informação por todos os meios e possibilidade de manifestação de opinião. Gillet e Macedo (2019) muito bem resumem essa relação: o funcionamento da democracia requer a participação de todos; a liberdade de expressão é seu cerne por ser manifestação desta participação.

O debate público deve ser permanente (antes, durante e após eleições, segundo OSÓRIO, 2017). Especialmente no período eleitoral, envolve as manifestações dos *players* eleitorais, dos eleitores e dos meios de comunicação. Assim, a liberdade de expressão ocupar-se-á de resguardar que cidadãos permaneçam informados sobre os mais variados assuntos que envolvem os candidatos (FUX e FRAZÃO, 2016) e possam expressar suas convicções políticas; que os *players* eleitorais possam agir no convencimento dos eleitores; que os meios de comunicação agreguem mais informações ao debate eleitoral (OSÓRIO, 2017). Tudo isso permitirá a tomada da livre decisão informada e justifica a proteção especial da liberdade de expressão no âmbito político-eleitoral.

No cenário atual, a formação da opinião pública ganha nova dimensão e considerável complexidade. Conforme assinala Castells (1999), a partir do final da década de 1990, dá-se o surgimento e a massificação da utilização da tecnologia da informação com a internet, passando a ser possível que cada indivíduo, utilizando seu dispositivo móvel, comunique-se ilimitadamente com outros indivíduos em qualquer parte do planeta, passando assim, todos e cada um a realizar uma atividade que durante muito tempo foi reservada aos órgãos de imprensa. Essa revolução das mídias digitais, na seara eleitoral, faz com que tanto *players* eleitorais quanto eleitores disponham de instrumentos de participação nos debates político-democráticos, ampliando cada vez mais as possibilidades de exercício dessa liberdade de expressão, fortalecendo, portanto, a democracia. Os grupos de mensagens instantâneas, que estudaremos, fazem parte desse rol de instrumentos, podendo então ser considerados um reforço democrático, desde que, como examinaremos a seguir, não afetem a higidez do pleito.

Sendo certo que a liberdade de expressão garante a democracia, no panorama descrito, à Justiça Eleitoral cabe assegurar o debate público e a liberdade de expressão, pois, assim, legitimará a democracia. Não pode, entretanto, descuidar da preservação da legitimidade do processo eleitoral, devendo aplicar as normas constitucionais e infraconstitucionais que eventualmente poderão impôr afetações desvantajosas à liberdade de expressão (FREITAS, 2007), em prol da equalização das oportunidades entre candidatos e repúdio ao abuso do poder econômico. Nenhum direito fundamental tem caráter absoluto, nem mesmo a liberdade de expressão, tanto que existem diversas limitações e restrições impostas pela Constituição Federal e pela lei. Da harmonização entre essas duas funções, surge a conclusão de que poderá intervir “[...] quando as atividades comunicativas representem, sem margem para dúvidas, riscos concretos para a autodeterminação na formação da opinião eleitoral ou, em última instância, para a própria integridade da disputa” (TSE, Agr-AI nº 924, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE 22 ago. 2018, trecho do voto do Min. Luiz Fuz, p. 56).

Ao mesmo tempo em que o voto e o debate público devem acontecer livremente, não se pode ignorar que certos mecanismos utilizados para o exercício da liberdade de expressão podem desequilibrar a competição eleitoral, desigualando os *players*, especialmente quando as melhores condições econômicas, políticas e midiáticas são empregadas para auferir maior impacto e disseminação das informações, como examinaremos detalhadamente no capítulo 4. Coexistem no sistema jurídico, portanto, normas garantidoras da liberdade de expressão e



normas que determinam as regras do jogo para o zelo da legitimidade das eleições, a qual pode ser concebida, em sentido amplo, como valor constitucional que tutela a paridade entre competidores e refuta a atuação abusiva do poder econômico, político ou midiático (GOMES, 2019; OSÓRIO, 2018; RAIS, 2018).

A partir dessa constatação, Terra (2018, p. 110) afirma que o discurso eleitoral situa-se “em uma zona cinzenta”, que ora protege a liberdade de expressão em maior extensão, sob o fundamento da deliberação democrática, autodeterminação, busca da verdade e proteção contra abusos do Estado, ora tolera restrições estatais justificadas pela necessidade de garantir a lisura, a integridade das eleições e a legitimidade, especialmente no que diz respeito à garantia de igualdade entre os participantes da disputa. Mas, conforme já tivemos oportunidade de examinar, isso não seria contraditório, uma vez que a dimensão coletiva da liberdade de expressão admite interações não abstencionistas do Estado para garantir a participação de todos e que todas as ideias sejam ouvidas, e não apenas aquelas que possam ser alçadas pela ação propulsora do poder econômico.

A necessidade de convivência de todos esses valores constitucionais relevantes ao pleito levam à conclusão de que a liberdade de expressão não pode ser considerada direito absoluto, apesar de seu protagonismo para a concretização da democracia e no processo político-eleitoral. Assim, admite limitações e restrições, fulcradas na Constituição Federal, as quais decorrem da necessidade de harmonizá-la com a legitimidade das eleições. As circunstâncias do caso concreto devem guiar a harmonização da liberdade de expressão com os outros valores constitucionais igualmente tutelados, segundo a técnica da ponderação de interesses e as regras da proporcionalidade (OSÓRIO, 2017).

No exame das mencionadas colisões e da ponderação, é crescente a defesa da doutrina da *preferred position* da liberdade de expressão. Em razão dos fundamentos teóricos que justificam sua tutela no ordenamento jurídico, especialmente o fundamento democrático<sup>118</sup>, recém-explorado, a tese sustenta ser a liberdade de expressão um direito preferencial, quando em conflito com outros valores de igual envergadura constitucional. As mesmas razões têm sido invocadas no sistema constitucional brasileiro para considerar a posição preferencial da liberdade de expressão no processo político-eleitoral, conferindo-lhe proteção reforçada contra restrições (OSÓRIO, 2017). Dito de outro modo, a natureza multifuncional da

<sup>118</sup>Assim: CHEQUER, 2017, p. 97, OSÓRIO, 2017, p. 57 e 67; TERRA, 2018, p. 107; DWORKIN, 2006, p. 321.

liberdade de expressão aumenta sua capacidade de resistência no processo de ponderação com outros preceitos constitucionais (CHEQUER, 2017).

Um breve digressão sobre a origem da doutrina da *preferred position* nos remete aos Estados Unidos, mais especificamente à interpretação que a Suprema Corte confere à Primeira Emenda da Constituição norte-americana, a qual fundamenta o elevado grau assecuratório atribuído à liberdade de expressão<sup>119</sup>. Apesar disso, nem mesmo nesse país o reconhecimento do *status* preferencial confere à liberdade de expressão caráter de direito absoluto (DWORKIN, 2006). Recebe, sim, uma proteção especial, o que significa a admissão de restrições sobre o direito apenas em caráter excepcional. Em discursos de conteúdo político, que são os mais protegidos da intervenção estatal<sup>120</sup>, ante a colisão entre a liberdade de

<sup>119</sup>Segundo Comparato (2001), a Constituição Americana de 1787 originalmente limitava-se a reger o funcionamento dos poderes estatais e o federalismo, não contemplando elenco de direitos civis, o que vem a ser estabelecido em 1791, com a aprovação das dez emendas que representam o *Bill of Rights*. A base da doutrina da liberdade de expressão está contida na Primeira Emenda, segundo a qual o legislador está impedido de restringir a liberdade de culto e de religião, de expressão, de imprensa, de reunião e associação e o direito de petição. A partir da interpretação desse texto, tem-se a origem e a evolução jurisprudencial da doutrina da posição preferencial da liberdade de expressão dos EUA, conforme Chequer (2017) e Osório (2017): 1º Em 1919, o primeiro julgado específico sobre liberdade de expressão desde a edição da Primeira Emenda apresenta uma tendência de atribuir a ela lugar privilegiado (caso *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47). O juiz *Oliver Wendell Holmes* entendeu que liberdades comunicativas só poderiam ser restringidas em razão de perigo claro e iminente (tese do *clear and present danger*); 2º Em 1938 (caso *United States v. Carolene Products Co*, 304 U.S. 144) teve origem a doutrina da posição preferencial, na nota de rodapé nº 4 do voto do juiz *Harlan Fiske Stone* ressaltou genericamente que algumas normas limitadoras de direitos fundamentais, como as incidentes sobre a Primeira Emenda, deveriam passar por controle de constitucionalidade mais rigoroso (*strict scrutiny*); 3º Em 1942, a expressão *preferred position* foi utilizada pela primeira vez, no caso *Jones v. Opelika* (316 U.S. 584), pelo mesmo juiz, considerando-se o ano da formulação expressa da doutrina; 4º Em 1943, a tese foi reconhecida pela maioria da Suprema Corte (caso *Murdock v. Commonwealth of Pennsylvania*, 319 U.S. 105); 5º Em 1945, a tese foi exposta como verdadeiro princípio constitucional, no caso *Thomas v. Collins* (323 U.S. 516), afirmando-se que a liberdade desenhada na Primeira Emenda tem preferência sobre a liberdade do Estado e que restrições só podem ser justificadas quando houver perigo claro e iminente de dano ao bem-estar público.

<sup>120</sup>Atualmente, a jurisprudência dos EUA mantém a *preferred position* da liberdade de expressão, havendo, contudo, divergência sobre os tipos de discurso que estariam protegidos. Observa-se tendência à admissão de restrições para discursos de ódio, pornográficos e que incitam a violência (CHEQUER, 2017). Os fundamentos para admitir a "derrotabilidade" da posição de preferência da liberdade de expressão podem ser a classificação do discurso como sendo de menor valor, recebendo, conseqüentemente, menor proteção e sendo mais suscetível à intervenção estatal, até ser identificado como estando fora do escopo de proteção da Primeira Emenda, portanto se sujeitando à ampla regulação estatal, inclusive de conteúdo. Já em relação aos discursos políticos e de interesse público, é praticamente unânime a conferência de posição preferencial à liberdade de expressão, em razão de capacidade de contribuição para a sociedade democrática e para a busca da verdade, identificando-se amplo espectro de proteção contra restrições estatais (TERRA, 2018). Para os discursos públicos de natureza eleitoral, a Suprema Corte não admite a tese do excepcionalismo eleitoral, criada por alguns doutrinadores estadunidenses, no sentido de que essa espécie de discurso público permitiria maior regulação estatal, mas diversos julgados reconhecem "[...] papel de superintendência do processo eleitoral, permitindo uma avaliação menos rigorosa do discurso eleitoral à luz da liberdade de expressão [...], decorrente da prerrogativa do Estado de controle da validade, higidez do pleito e legitimidade do processo eleitoral", como forma de garantia da igualdade ou como custódia do processo eleitoral (TERRA, 2018, p. 121), deferindo controle sobre propaganda eleitoral e financiamento de campanha.

expressão e outro valor constitucional, a regra na Suprema Corte é admitir somente restrições que não digam respeito ao conteúdo da ideia, da opinião da manifestação (*content-neutral*).<sup>121</sup>

Logo, admitir o predomínio da *preferred position doctrine* não exclui a atividade de ponderação, em vez disso, opera justamente no manejo dessa técnica, conferindo peso maior ou posição de vantagem à liberdade de expressão quando em conflito com outros direitos de igual proteção constitucional. Partindo do caso concreto, eventual argumento para limitar ou restringir o exercício da liberdade de expressão deve ser bastante forte. Em outras palavras, a preferencialidade da liberdade de expressão é apenas *prima facie*, e não absoluta, podendo ceder, no caso concreto, a depender de razões suficientemente demonstradas. Relembrando que também deve ser realizado o teste de proporcionalidade na esfera do caso concreto, para verificar-se se as restrições são adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

A inadmissibilidade de direitos de caráter absoluto, permitindo limitações e restrições, verifica-se em todos os sistemas constitucionais que têm adotado a tese, com fulcro na própria teoria geral dos direitos fundamentais, a qual reconhece seu caráter universal e geral, bem como a necessária coexistência desses direitos entre si ou com outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos, de forma que, surgindo um conflito aparente entre a liberdade de expressão e outro valor constitucional igualmente protegido, a solução não poderá ser o sacrifício total de um dos direitos, mas sim a compatibilização por meio da técnica da ponderação (ALEXY, 2014). Com o implemento da *preferred position doctrine*, não se reconhece hierarquia entre as normas constitucionais, mas se permite “[...] proteção privilegiada a alguns bens jurídicos e estabeleça posições de preferência *prima facie* em relação a determinados princípios ou valores dotados de elevado valor axiológico. Este é

---

<sup>121</sup>A opção pela primazia da liberdade de expressão não simplifica a jurisprudência sobre a matéria nos EUA. Na verdade, no direito comparado, o país apresenta o modelo mais complexo para avaliação da liberdade de expressão. Há uma categorização dos tipos de discursos protegidos pela Primeira Emenda, mas os discursos de conteúdo político são os mais protegidos. Uma análise pormenorizada do tema pode ser verificada em Terra (2016, p. 164-186 e 2018, p. 98-106). Longe de esgotar o tema, mas nos direcionando àquilo que interessa ao presente ensaio, que são os discursos políticos, o autor explica que o critério central utilizado pela Suprema Corte é o de avaliar se houve restrição ao conteúdo da liberdade de expressão ou *content-based*, situação que estará sujeita ao teste de constitucionalidade mais rigoroso (o escrutínio estrito ou *strict scrutiny*), ou se, por outro lado, a regulação desse direito veio por meio de restrição neutra quanto ao conteúdo ou *content-neutral* (restrições de tempo, local e modo), caso em que o teste de constitucionalidade será menos rígido (escrutínio intermediário ou *intermediate scrutiny*), admitindo-se a restrição se I) puder ser justificada sem referência ao conteúdo da expressão regulada; II) for dirigida à assunção de uma interesse estatal relevante e III) deixar abertos amplos canais alternativos de comunicação. De toda forma, “O escrutínio estrito e intermediário dos discursos plenamente protegidos, por sua vez, aproxima-se muito mais de um processo ponderativo puro e simples, embora com determinados parâmetros” (TERRA, 2016, p. 178).

precisamente o caso da liberdade de expressão” (ADI nº 4815, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 01 fev. 2016, p. 159).

No Brasil, há crescente afirmação da posição preferencial da liberdade de expressão na doutrina (BARROSO, 2004; CHEQUER, 2017; FUX E FRAZÃO, 2016; OSÓRIO, 2017; SARLET et. al, 2018) e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>122</sup>. A mesma tendência pode ser observada em várias decisões do TSE, que asseveram a *preferred position* da liberdade de expressão na seara eleitoral, em razão de sua imprescindibilidade à democracia, ao pluralismo político e ao funcionamento do Estado Democrático de Direito<sup>123</sup>.

Dito isso, a grande questão passa a ser como assegurar que a liberdade de expressão seja protegida de forma preferencial **na prática**, já que, na ponderação, os entendimentos podem variar ao sabor das circunstâncias casuísticas. Nos EUA, berço da *preferred position doctrine*, há ferramentas que conferem maior racionalidade ao sopesamento dos direitos que colidem com a liberdade de expressão (vide notas 9 a 11): doutrina do perigo real e iminente (*clear and presente danger*), escrutínio judicial mais rigoroso para normas restritivas da liberdade de expressão (*strictly scrutiny*), menor deferência às restrições que impliquem restrição ao conteúdo da liberdade de expressão (*content-based*) (OSÓRIO, 2017; TERRA, 2016). No caso brasileiro, uma das formas de assegurar essa efetividade prática foi irradiar os efeitos jurisprudenciais para o campo normativo. A Resolução TSE nº 23.610/2019, nessa linha, ao regulamentar a utilização das mídias digitais nas eleições, dispôs sobre as manifestações político-democráticas e a propaganda eleitoral na internet, positivando a posição preferencial da liberdade de expressão na seara eleitoral, como veremos.

Partindo dessa premissa, que considera verdadeira a *preferred position* da liberdade de expressão na seara eleitoral, e, após analisar a evolução legislativa da matéria, verificaremos se o âmbito de incidência da liberdade de expressão no ambiente dos grupos de mensagens do

<sup>122</sup>A tese foi esboçada pela primeira vez na **ADPF nº 130** (STF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJE 06 nov. 2009), exaltando-se a primazia ou precedência da liberdade de expressão em relação a direitos da personalidade, ao julgar a Lei de Imprensa não recepcionada pela Constituição Federal. No mesmo sentido, vide: **STF, ADI nº 4815/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 01 fev. 2016; **STF, Primeira Turma, Rcl nº 22.328/RJ**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE 10 maio 2018. Destaca-se que na **ADI nº 4451** (STF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 06 mar. 2019), os Ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Fux afirmaram essa posição preferencial no âmbito político-eleitoral, ao julgar a inconstitucionalidade parcial do art. 45 da Lei 9.504/1997.

<sup>123</sup>**TSE, RESP nº 13351-SE**, Eleições 2016, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 15 ago. 2019; **TSE, Agr. Reg. em RO nº 75825-SP**, Eleições 2014, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. designado Min. Luiz Fux, DJE 13 set. 2017; **TSE, Agr. Reg. em RESP nº 214551-AP**, Eleições 2014, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 27 set. 2016. **TSE, RESP nº 5124-MG**, Eleições 2016, Rel. Luiz Fux, Publicado na sessão de 18 out. 2016.

*WhatsApp* pode ser limitado em nome da preservação da legitimidade das eleições, uma vez que nenhum direito fundamental é absoluto.

### **3 REGULAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET E LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

A regulação da propaganda eleitoral tem origem na necessidade de garantir, na maior medida possível, a igualdade jurídica de condições entre os *players* eleitorais, minimizando o impacto das posições fáticas de superioridade que naturalmente existem entre eles. Suas limitações desempenham a função de garantir a legitimidade das eleições, restringindo o âmbito de incidência da liberdade de expressão, objetivando especialmente evitar o abuso de poder econômico, político e midiático nas eleições, promovendo a equalização entre competidores. Há aqui tensão entre dois aspectos fundamentais da democracia: regulação para preservação da higidez das eleições e garantia de que estas ocorram num ambiente de livre difusão de fatos e opiniões, preservando-se o direito constitucional à liberdade de expressão, exigindo harmonização por meio da ponderação, já examinada. É aqui que se insere o tema do ensaio: as restrições ou controles sobre a propaganda eleitoral e manifestações representam limitações à liberdade de expressão dos atores eleitorais. Os grupos do *WhatsApp*, quando utilizados para o debate político-democrático, seriam absolutamente imunes a qualquer tipo de intervenção? Antes de responder a essa grande questão, faz-se necessário verificar como a legislação eleitoral sobre propaganda eleitoral evoluiu até incorporar a diferenciação de controle entre *players* eleitorais e eleitores de forma expressa e até regram os grupos fechados de mensagens instantâneas no art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Examinando a evolução regulatória da propaganda eleitoral na internet, constatamos que as versões originais do Código Eleitoral e da Lei das Eleições eram silentes. O poder normativo do TSE supria o vácuo legislativo com resoluções também econômicas nessa matéria, até que, partir de 2009, o Poder Legislativo passou a implementar alterações na Lei das Eleições e regulou a propaganda em meio virtual de forma mais robusta, editando as Leis nº 12.034/2009, nº 12.891/2013 e nº 13.488/2017. A modificação realizada pela Lei nº 12.034/2009<sup>124</sup> pode ser considerada a mais significativa, por três razões: a) o rol das mídias digitais permitidas na propaganda eleitoral foi ampliado; b) às manifestações de cidadãos são

<sup>124</sup> Inseriu, na Lei das Eleições, seção específica sobre propaganda eleitoral na internet (atuais arts. 57-A ao 57-J).

impostas menos restrições em comparação àquelas realizadas pelos competidores eleitorais; c) o tema da liberdade de expressão passou a ser abordado no bojo da lei eleitoral, não mais apenas na Constituição Federal. Assim, foi assegurada a livre manifestação do pensamento por meio da internet durante a campanha eleitoral, vedado o anonimato, de modo que qualquer pessoa pode exprimir suas opiniões e preferências com relação a candidatos e partidos, desde que não veicule informações sabidamente inverídicas, caluniosas, difamatórias ou injuriosas. Se o fizer, o art. 58 da Lei nº 9504/1997 assegura o direito de resposta ao competidor eleitoral atingido.

Essa foi uma necessidade gerada pelo uso massivo da internet, reforçada pela popularização das redes sociais e disseminação do uso do *WhatsApp*. Houve um implemento de participação do cidadão no debate eleitoral, pois o acesso às ferramentas capazes de difundir a manifestação pessoal sobre todos os assuntos é fácil, barato, instantâneo, simultâneo e interativo. Repercutiu também na mudança do paradigma da comunicação – “de um para muitos” passou a ser de “muitos para muitos” (RAIS, 2018, p. 43) –, abalando a lógica de controle utilizada na propaganda eleitoral, cujo foco sempre foi fiscalizar se o emissor da mensagem está obedecendo às restrições legais. Neste novo cenário, em que o conteúdo cidadão se mistura ao conteúdo eleitoral, os eleitores protagonizam as campanhas eleitorais tanto quanto os competidores eleitorais e todos são emissores e receptores ao mesmo tempo, foi necessário adequar a legislação e diferenciar os tipos de restrições a serem aplicadas a cada um dos atores do cenário eleitoral (RAMOS E RAIS, 2018). As inovações legislativas de 2009 já refletem, em certa medida, esse novo paradigma, sinalizando, no art. 57-D da Lei nº 9.504/1997, uma distinção de tratamento a ser atribuído às manifestações advindas do cidadão: mais flexível, a fim de privilegiar a liberdade de expressão.

O TSE torna essa diferenciação no tratamento dado aos eleitores e aos *players* eleitorais mais evidente, ao dispôr sobre a propaganda eleitoral para as eleições 2018 e 2020 (Resoluções nº 23.551/2017 e nº 23.610/2020, respectivamente). Regulando o art. 57-D da Lei das Eleições, para além da literalidade do texto legal, consigna a ampla liberdade de expressão do eleitor na internet, antes e durante a campanha eleitoral, ainda que conste em suas manifestações mensagem de apoio ou crítica a partido político ou a candidato, próprias do debate político e democrático. Haveria possibilidade de limitação somente em casos de

ofensa a honra de terceiros ou de divulgação de fatos sabidamente falsos (Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 27, §§ 1º e 2º).

Além disso, ao permitir o uso de redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas para realização de propaganda eleitoral (art. 28, IV, da Resolução TSE nº 23.610/2019), o TSE inova o texto legal, mencionando que a manifestação espontânea de pessoas naturais em matéria político-eleitoral, mesmo que sob a forma de elogio ou crítica a partido político ou a candidato, não será considerada propaganda eleitoral (art. 28, § 6º, da Resolução TSE nº 23.610/2019). Os limites aplicáveis seriam apenas as situações de ofensa a honra de terceiros ou de divulgação de fatos sabidamente falsos, bem como o falseamento de identidade (arts. 27, § 1º e 28, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019).

Quando o meio utilizado para a manifestação na internet forem os grupos contendo número restrito de participantes, criados em aplicativos de mensagens instantâneas como o *WhatsApp*, há um único dispositivo regulamentador, não espelhado na lei, seguindo o viés não intervencionista do TSE, que é o art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, referindo que eles não se submetem às normas sobre propaganda eleitoral quando utilizados por pessoa natural. Inexiste distinção aparente entre o uso da ferramenta por eleitores ou por *players* eleitorais, de forma a disposição abrangeria a todos os atores do processo eleitoral. Vejamos:

Art. 33. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido político ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de 48 (quarenta e oito) horas (Lei nº 9.504/1997, art. 57-G, *caput*).

[...]

**§ 2º As mensagens eletrônicas enviadas consensualmente por pessoa natural, de forma privada ou em grupos restritos de participantes, não se submetem ao caput deste artigo e às normas sobre propaganda eleitoral previstas nesta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J). (grifo nosso)**

A partir disso, surgem 2 questionamentos: **a)** em redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, como distinguir a propaganda eleitoral da categoria de manifestações composta por opinião cidadã, manifestação político-democrática espontânea, mensagem de apoio ou crítica veiculada a candidato ou partido político (art. 28, § 6º, da Resolução TSE nº 23.610/2019)? **b)** as mensagens enviadas em grupos restritos de participantes, tais como os do *WhatsApp*, constituem sempre opinião cidadã, manifestação político-democrática espontânea,

mensagem de apoio ou crítica a candidato, nunca propagada eleitoral (art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019)?

Para o desenlace da **primeira questão**, a interpretação literal da Resolução de regência (arts. 27 e 28) poderia nos levar ao raciocínio simplista de que bastaria identificar o sujeito emissor da mensagem para encontrar a resposta, de forma que as manifestações de eleitores/cidadãos veiculadas nas redes sociais ou nos aplicativos de mensagens instantâneas nunca configurariam propaganda eleitoral, gozando de ilimitada liberdade de expressão. Entretanto, esse raciocínio, aplicado para as formas clássicas de propaganda eleitoral, como bem destacado por Rais (2018), não é condizente com a nova lógica inaugurada pelo cenário virtual, no qual a comunicação é ampla e difusa. A **resposta** correta, considerando-se a ausência de um conceito preciso do que deve ser compreendido como propaganda eleitoral, seria então a **análise do caso concreto pela Justiça Eleitoral, avaliando o conteúdo de cada mensagem de forma mais profunda**<sup>125</sup>.

Quanto à resposta à **segunda questão**, novamente iniciamos pela literalidade da Resolução (art. 33). Nessa senda, sobre a utilização de grupos criados em mensageiros como o *WhatsApp*, há hiato legislativo, sendo o art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 o único vetor existente, fruto da prerrogativa conferida ao TSE no art. 57-J da Lei 9504/1997. A Corte Eleitoral revelou seu intuito de assegurar a liberdade de expressão nos grupos criados em aplicativos de mensagens instantâneas, ressaltando-os da aplicação das normas sobre propaganda eleitoral, o que significa insubmissão às suas limitações. Todavia, **a resposta não é tão simples**, pois já verificamos que a liberdade de expressão, em que pese preferencial, não é um direito absoluto. Buscar solução para essa pergunta **foi justamente o que motivou o ensaio**, cujo escopo se restringe, porém, aos grupos do específico aplicativo *WhatsApp*.

<sup>125</sup>Conforme Rais (2018, p. 48), a lei eleitoral é silente quanto a um conceito preciso para o que deva ser considerado propaganda eleitoral, o que gera injustiças e insegurança jurídica. Apesar disso, o Tribunal Superior Eleitoral houve por bem criar uma distinção entre propaganda eleitoral e manifestações espontâneas de eleitores na internet, a fim de que “[...] não sejam indevidamente submetidas às restrições estabelecidas para a propaganda. [...]”. O art. 23 da Resolução 23.551/2018 “[...] prevê que a propaganda eleitoral na internet pode ser realizada, entre outras formas, por meio de redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por (i) candidatos, partidos políticos ou coligações; ou (ii) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdo. [...] No entanto, o § 6º desse dispositivo trouxe inovação ao expressamente excepcionar as manifestações espontâneas de pessoas naturais, ainda que versem sobre matéria político-eleitoral e constituam elogio ou crítica a candidato ou partido político. Com isso, a Justiça Eleitoral deverá avaliar o conteúdo de forma mais profunda, a fim de determinar se se está diante de propaganda eleitoral, com consequente aplicação das regras eleitorais sobre a matéria, ou se, por outro lado, o conteúdo constitui mera manifestação espontânea de pessoa natural identificada ou identificável, hipótese em que não se sujeitará às referidas regras”.



Dito isso, podemos considerar, então, que os grupos do *WhatsApp* nunca veicularão propaganda eleitoral, mas tão somente manifestação de opinião cidadã, identificando-se uma inédita hipótese em que a liberdade de expressão seria considerada direito absoluto de todos os atores do processo eleitoral? Discordamos, formulando proposta que se opõe a essa linha interpretativa.

A partir da revisão bibliográfica sobre o conceito de propaganda eleitoral, bem como sob a perspectiva da possibilidade de abuso do poder econômico e disparidade de armas, defendemos que, dadas as peculiaridades das circunscrições eleitorais municipais, como também a utilização massiva da ferramenta, poderá, no caso concreto, ser comprovada, excepcionalmente, a realização de propaganda eleitoral nos grupos do *WhatsApp*. Nesses casos, há possibilidade de interferência da Justiça Eleitoral no uso da ferramenta, quando verificado que, no contexto da eleição municipal, o exercício da liberdade de expressão ilimitada compromete a legitimidade do pleito, abrindo espaço para o abuso do poder econômico e quebrando a igualdade de chances dos *players* eleitorais.

O exame da atuação restritiva do Poder Judiciário demanda cautela, análise casuística e ponderação de princípios. Como leciona Zilio (2010, p. 272), “[...] tal qual o princípio da liberdade de manifestação e informação, a Carta Política alberga o princípio da isonomia entre candidatos e a legitimidade do pleito”. Diante de eventual colisão, sem eliminar qualquer deles, “[...] incumbe ao julgador ponderar tendo por base diretrizes seguras e objetivas”, dentre as quais considera relevantes a adequação jurídica do pedido, a (ir)reversibilidade fática e jurídica, o grau de impacto do provimento judicial sobre os *players* e sobre o eleitorado e a proximidade do fato narrado em relação ao dia do pleito.

Antes de prosseguir, é preciso deixar claro que o objeto de análise do julgador **não será o conteúdo** da propaganda eleitoral ou da manifestação cidadã, mas sim a forma de utilização da ferramenta, semelhantemente ao *content-neutral* norte-americano (vide nota nº 11), a fim de identificar se há propagação e alcance das mensagens em proporção que justifique a interferência da Justiça Eleitoral na liberdade de expressão que existe nesse ambiente. Assim, em verdade, definir o que é propaganda eleitoral ou manifestação cidadã, não tem utilidade prática para o ensaio. Qualquer uma delas será examinada sob a perspectiva do contexto e do alcance da divulgação, e não do conteúdo. Se comprovado que o alcance das mensagens geradas pelo grupo foram semelhantes ao da propaganda, será possível agir sobre

as atuações do grupo enquanto elas estão acontecendo, controlando-se, por exemplo, limites temporais e manifestações políticas remuneradas. Por outro lado, se não for possível comprovar que há alcance ou contexto semelhante à propaganda, haverá a possibilidade de controle posterior, pela via das ações eleitorais que visem investigar configuração de abuso de poder econômico.

Mesmo assim, não há como escapar de breve análise dos elementos que compõem o conceito doutrinário de propaganda, tais como **propagação, público geral e conhecimento público**, que são imprescindíveis à compreensão de nossa proposta sobre as possibilidades de restrição à liberdade de expressão nos grupos de mensagens do *WhatsApp*. Em que pese inexistente uma definição unívoca sobre propaganda eleitoral na legislação, há convergência dos estudiosos quanto aos núcleos verbais necessários a sua configuração (**divulgar e influenciar**), traduzindo, assim, o emprego de técnicas de **divulgação** (propagar, espalhar, difundir), com o objetivo de **influenciar** pessoas a tomar uma decisão (MUNIZ, 2004; CONEGLIAN, 2016; GOMES, 2019). Sobre a divulgação, Coneglian (2016, p. 40) destaca a necessidade de “publicidade”, ou seja, que ela seja direcionada ao público geral, e não a destinatários específicos ou a poucas pessoas, especialmente nas mensagens do meio digital<sup>126</sup>.

Comentando especificamente as mensagens enviadas em grupos privados, e reportando-se ao elemento publicidade, para Rais (2018), somente haverá propagação eleitoral quando presente a disponibilização do conteúdo ao **conhecimento geral com acessibilidade irrestrita** à mensagem. Isso significa que, para a mensagem ser considerada propaganda eleitoral, seu conteúdo (I) deve ser levado ao conhecimento geral, e não apenas a um número restrito de pessoas, como também (II) deve poder ser acessado por todas as pessoas, e não apenas pelos destinatários determinados. Logo, para o autor, nos grupos privados de

<sup>126</sup>Examinando a etimologia da palavra propaganda, Muniz (2004) descreve-a como sendo originária do latim *propagare*, referindo-se à prática de propagar, multiplicar (por reprodução ou por geração), estender, difundir. Assim, fazer propaganda significa disseminar ou propagar ideias, crenças, princípios e doutrinas. Gomes (2019) e Coneglian (2016) acrescentam que a propaganda eleitoral envolve procedimentos de comunicação em massa, no sentido de levar a mensagem a conhecimento do público em geral, com o objetivo de obter adesão dos destinatários à ideia, informação ou crença. Logo, a finalidade é influenciar e/ou persuadir pessoas quanto a opiniões ou impressões, as quais conduzem a votar ou não votar em partido político ou candidato. Especificamente sobre o elemento conhecimento público, Coneglian (2016, p. 40) faz sua associação com a expressão publicidade: [...] a primeira análise que, assim, entendo, a Justiça deve fazer é a seguinte: trata-se de publicidade? Uma peça transmitida via internet só pode ser analisada sob a rubrica de ‘propaganda eleitoral’ se dentro dela estiver embutido o elemento ‘publicidade’. Se esse conceito de publicidade não estiver presente, se a mensagem é dirigida a poucas pessoas, determinadas, sem acesso ao público em geral, a peça não pode ser examinada como ‘propaganda eleitoral’.

mensagens, estaria sempre afastada a caracterização de propaganda eleitoral, sendo consideradas manifestações de opinião típicas do debate democrático<sup>127</sup>.

Nesse ponto, não seria correto nem prudente discordar do professor Dr. Diogo Rais (2018), reconhecido como autoridade do Direito Eleitoral Digital. Ao invés disso, se trata de chamar a atenção do leitor para os diversos pontos de sua obra, onde refere ser crucial e fundamental que as condições do caso concreto sejam analisadas a fim de verificar se, de fato, há uma hipótese de veiculação de mensagem que justifique a atuação da Justiça Eleitoral. As formas de interação entre usuários podem ser mais restritas ou mais abertas, e, por isso, as características específicas de cada mensagem ou publicação são essenciais para analisar a possibilidade de interferência da Justiça Eleitoral. No contexto dos aplicativos de troca de mensagens, refere que geralmente há um vínculo prévio entre os remetentes e destinatários, o que é sinalizado pela necessidade de conhecimento prévio do número de celular para iniciar um bate-papo. Observamos que isso é totalmente verdadeiro em condições normais de uso dos grupos de *WhatsApp*, sem considerar os grupos com links públicos e os grupos interligados em forma de rede. Por todas essas razões, é possível compatibilizar as peculiaridades que apresentaremos a seguir aos ensinamentos trazidos pela doutrina, sem que as teses se excluam, mas sim se complementem.

A partir desses conceitos, considerando que é notória a popularização dos grupos de *WhatsApp* e sua utilização para discutir política, bem como, que no contexto brasileiro, a maioria das circunscrições eleitorais municipais são pequenas, sendo compostas por até 11 mil eleitores, propomos que as noções de alcance e de acessibilidade das mensagens no âmbito dos grupos do aplicativo sejam revisitadas e reavaliadas, tendo em conta as peculiaridades do eleitorado que participa das eleições municipais. O tamanho da circunscrição eleitoral, aliado à forma de utilização dos grupos do *WhatsApp*, e à quantidade

---

<sup>127</sup>“[...] A análise das características específicas de cada mensagem ou publicação é essencial e possui implicações relevantes em matéria de propaganda eleitoral e, conseqüentemente, quanto à possibilidade de interferência pela Justiça Eleitoral. Diante disso, ao se analisar um conteúdo, é especialmente importante considerar o contexto da comunicação e o elemento publicidade envolvido na hipótese específica. No caso das mensagens privadas, na grande maioria das vezes o conteúdo é equiparável a uma conversa e não é levado ao conhecimento geral, acessível apenas por destinatários determinados. Mesmo que em alguns casos as mensagens sejam enviadas a um grupo, ainda assim o acesso ao conteúdo será restrito aos respectivos participantes, que muitas vezes é limitado a um número máximo de usuários. Além de se tratar de uma conversa entre pessoas, o alcance restrito das mensagens privadas a um número determinado de pessoas afasta a sua caracterização como propaganda eleitoral. Tais mensagens não se enquadram no conceito de propaganda eleitoral porque a comunicação transita apenas entre particulares determinados, possuindo alcance restrito. Em outras palavras, não se trata de conteúdo disponibilizado ao conhecimento geral, o que constitui requisito imprescindível para sua caracterização como propaganda eleitoral. [...]” (RAIS, 2018, p. 62).

de grupos criados, podem influenciar no alcance das mensagens que vão sendo compartilhadas de grupo em grupo até chegar a conhecimento geral do eleitorado municipal, transformando-se em conteúdo de acesso e alcance irrestritos.

Esses dados de quantitativo de eleitorado talvez não sejam relevantes em âmbito de eleições gerais. Porém, em eleições municipais, como dito, não é difícil criar determinada quantidade de grupos que acabam englobando todos os eleitores da circunscrição. No caso do aplicativo *WhatsApp*, que limita o tamanho dos grupos a 256 participantes<sup>128</sup>, em municípios de até 1000 eleitores, por exemplo, bastaria a criação de 4 grupos no *WhatsApp* para englobar, hipoteticamente, todos os eleitores. E, se pensamos na utilização da funcionalidade do encaminhamento, bastaria criar 1 grupo para difundir mensagens para até 1500 pessoas simultaneamente, pois o aplicativo permite que 1 grupo compartilhe conteúdo para outros 5 destinatários (outros grupos ou contatos individuais) de uma só vez<sup>129</sup>.

Assim, grupos do aplicativo *WhatsApp* permitem, no mundo dos fatos, dada a realidade da maioria das circunscrições eleitorais municipais do Brasil (57,70% delas possuem até 11 mil eleitores<sup>130</sup>), que seu conteúdo tenha alcance geral, formando espécies de redes sociais locais. Munidos de listas de eleitores, que são públicas, os *players* eleitorais podem se articular e se organizar para criar grupos que abranjam efetivamente todos os eleitores de um município. Até que ponto, no caso concreto, esse tipo de conversa em grupos fechados coordenados pode ser considerada de âmbito privado?

Examinando a jurisprudência, percebemos que esses dados de quantitativo de eleitorado não são comumente utilizados pelos julgadores e pelos advogados como argumento ou meio de prova em ações judiciais que envolvem grupos do *WhatsApp*. Trata-se, não obstante, de fonte que pode subsidiar uma análise objetiva acerca do alcance do conteúdo disseminado pelos grupos mensageiros em determinada circunscrição eleitoral.

<sup>128</sup> *WHATSAPP* eleva lotação máxima de grupos de 100 para 256 pessoas. **G1**, São Paulo: 05 fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/02/whatsapp-eleva-lotacao-maxima-de-grupos-de-100-para-256-pessoas.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>129</sup> COMO a nova regra do *WhatsApp* afeta grupos? Entenda. Aplicativo limitou o encaminhamento de mensagens a até 5 destinatários por vez. **G1**. São Paulo: 21 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/01/21/como-a-nova-regra-do-whatsapp-afeta-grupos-entenda.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>130</sup> Consultando-se o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral, verificou-se que, para as eleições de 2020, haverá 3214 municípios com menos de 11 mil eleitores. Isso corresponde 57,70% dos municípios brasileiros, considerando-se o total de 5570 cidades no país. Vide: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – Consulta por região/UF/município**. Brasília: TSE, ago. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 01 ago. 2020.

O propósito da intervenção judicial é forte o suficiente para, na ponderação, ultrapassar a posição preferencial da liberdade de expressão, pois objetiva evitar que os grupos do *WhatsApp* sejam utilizados como arena de propaganda eleitoral ilimitada, ou, mesmo nos casos em que não ficar caracterizado o alcance nos moldes de uma propaganda, que seja observado o caso concreto para evitar o abuso do poder econômico, que prejudica a isonomia entre candidatos e, por via reversa, retira a liberdade de escolha do eleitor. Não é livre a escolha quando o eleitor é exposto, de maneira velada, por meio do massivo bombardeamento de propaganda por parte de quem tem alto poder de investimento. A mesma tecnologia que permite a ampliação do debate político-democrático pode ser utilizada para eventual “[...] inflacionamento artificial político-ideológico” (RAIS e CASTRO, 2018, p. 99), como também para simular comportamentos com o propósito de tornar determinados posicionamentos verdades sociais pela repetição (NEISSER, 2018), indo de encontro à legitimidade das eleições e interferindo inorganicamente, no livre mercado de ideias.

Sendo comprovado que o alcance do(s) grupo(s) do *WhatsApp* é tal que leva a conhecimento geral as mensagens eleitorais, seja por ação de candidato, de partido ou de eleitores, deverá ser aplicado, no que couber, o regramento da propaganda eleitoral e dos limites quantitativos (valores) e qualitativos (fontes) de gastos eleitorais, mas se, e somente se, aliado ao alcance da ferramenta, for verificado, no caso concreto, emprego de recursos financeiros para alimentar o crescimento inorgânico desses grupos, de forma que escapem das possibilidades do “candidato médio”, conforme os pressupostos que examinaremos a seguir.

#### **4 CONFLITO ENTRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E LEGITIMIDADE DO PLEITO NOS GRUPOS DO *WHATSAPP*: POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO CONTEXTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS**

Como vimos, a disciplina dos grupos do *WhatsApp* resultou da atividade normativa da Corte Eleitoral, que inaugurou no sistema jurídico eleitoral, exclusivamente por meio de Resolução, a possibilidade de sua utilização nas campanhas eleitorais. O intuito do art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 foi conferir maior autonomia aos atores eleitorais, demonstrando a opção expressa pela liberdade de expressão em lugar do controle rigorosamente detalhado, incorporando a teoria que lhe confere posição preferencial na seara

eleitoral. O art. 38 da Resolução respalda essa conclusão, fixando que “A atuação da Justiça Eleitoral [...] deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático”.

Esse dispositivo protege a liberdade de expressão da **pessoa natural** e faz referência à **consensualidade** no envio das mensagens veiculadas no grupo **restrito de participantes**. Confluindo esses três requisitos, o conteúdo veiculado nesse ambiente não se submeterá aos controles, restrições ou limitações que seriam impostos à propaganda eleitoral. Observe-se que não há referência ao teor das mensagens, de forma que a norma permite, em tese, a veiculação de qualquer tipo de conteúdo. Igualmente, não há distinção quanto ao destinatário da norma. Logo, ela pode ser utilizada por cidadãos/eleitores e por competidores eleitorais.

Por isso, os grupos do *WhatsApp* podem ser considerados meios de comunicação democráticos por excelência, permitindo que qualquer conteúdo seja criado e disponibilizado aos seus membros, desde uma manifestação de um integrante a favor ou contra um candidato, uma postagem encaminhada (veiculada, mas não originada no próprio grupo), uma notícia sobre eleições ou mesmo um material de campanha eleitoral de determinado partido político ou candidato. Tudo isso está protegido pelo campo de incidência do art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, sem submissão às regras da propaganda eleitoral.

Garantir a livre circulação de ideias à pessoa natural que se manifesta espontaneamente no ambiente dos grupos mensageiros privados, livre do receio de reprimendas, evita o *chilling effect*, fortalece o debate democrático e fomenta o engajamento político permanente dos cidadãos, instrumentalizando a liberdade de expressão, possibilitando que os eleitores interajam e se manifestam constantemente, e não apenas nos períodos próximos às eleições. Ferramentas que estimulem a cultura da participação política são bem-vindas, pois garantem melhoras em nossos índices democráticos (COURA, 2019).

A iniciativa de regulamentação dos grupos do *WhatsApp* para uso nas eleições, portanto, é constitucionalmente adequada, por ser corolário da máxima garantia da liberdade de expressão aos cidadãos nas eleições. Todavia, é preciso atentar para as possibilidades que ela deixou em aberto, pois, quando falamos nesses grupos formados por pessoas naturais, eles podem ter amplo uso e assumir configurações variadas, estando disponíveis tanto para a população que se posiciona e se manifesta espontaneamente, como também para os “jogadores profissionais do jogo democrático” (RAMOS E RAIS, 2018, p. 229).

Com os grupos do *WhatsApp*, a campanha eleitoral pode ser permanente, para quem é ou pretenda ser candidato, pois os atos praticados no ambiente não estão submetidos às regras da propaganda eleitoral (nem limites temporais, nem materiais). Note-se que, da mesma forma que o cidadão utiliza os grupos fechados de mensagens para o exercício de sua liberdade de expressão, traduzida na manifestação de opinião, elogio ou crítica a partido político ou candidato, a ferramenta está disponível também aos *players* eleitorais e seus apoiadores, que podem utilizá-la para aproximar-se do eleitorado de forma semelhante (senão mais eficaz, em razão do contato pessoalizado) aos meios convencionais de propaganda eleitoral.

Basta raciocinar estrategicamente e ir, gradualmente, formando grupos no *WhatsApp*, antes ou durante o período eleitoral. A rede de contatos que agremiação partidária, pré-candidato ou candidato possui servirá de base para a construção de uma espécie de “capital social” angariando nas redes sociais. Nos grupos do *WhatsApp*, poderá haver atuação dos próprios *players* eleitorais, de pessoas contratadas, de apoiadores voluntários ou de cidadãos neutros. A formação de um “capital social digital” voltado à campanha eleitoral, por meio da criação de grupos no *WhatsApp*, é uma possibilidade acessível a todos os competidores, bastando a iniciativa de movimentar-se e de organizar-se para esse desiderato. *Players* eleitorais engajados politicamente nas redes sociais e nos grupos do *WhatsApp* podem organizar campanhas eleitorais sem o emprego de recursos financeiros vultosos, já que o acesso ao aplicativo de mensagens é gratuito e as ferramentas necessárias para viabilizar sua utilização têm custo ínfimo, suportável pelo “candidato médio”<sup>131</sup>. Nesse formato, a utilização dos grupos do *WhatsApp* não afetaria a paridade de armas, nem sofreria interferência indevida do poder econômico. Nesse modelo de atuação também é mais difícil a formação de uma quantidade significativa de grupos fechados ao ponto de se equiparar à veiculação de propaganda eleitoral em uma rede social.

Por outro lado, é possível que os competidores eleitorais lancem mão de recursos financeiros para potencializar a campanha eleitoral no ambiente dos grupos do *WhatsApp*. Nessas situações, caberia a intervenção da Justiça Eleitoral, no intuito de preservar a legitimidade do pleito. Assim, sua atuação justificar-se-á em razão do emprego de recursos

---

<sup>131</sup> Trata-se dos gastos moderados ou razoáveis que qualquer pessoa poderia suportar, conforme TSE, Agr. Reg. no Agravo de Instrumento nº 924 - Várzea Paulista – SP, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 26 jun 2018. Refere o Min. Luís Fux, no seu voto-vista, p. 76: “[...] esses parâmetros devem ser examinados à luz de uma comparação hipotética, mostrando-se toleráveis todas as ações de publicidade que estejam ao alcance das possibilidades do “pré-candidato médio”. Assim, entendem-se lícitas as ações publicitárias não extraordinárias, isto é, aquelas possíveis de ser realizadas pelos demais virtuais concorrentes.”

financeiros potencializando essa estratégia, retirando-lhe a espontaneidade, a adesão por simpatia ou por interesse no debate de ideias. Pessoas podem ser contratadas para formar os grupos, para atuar como influenciadores e formadores de opinião em grupos já existentes, ou atuar como disseminadores, realizando compartilhamentos com outras pessoas ou grupos. Ao fim e ao cabo, os grupos fechados e privados podem estar atuando de forma coordenada, interligada e simultânea, com características semelhantes a uma rede social.

No contexto das eleições municipais, a utilização de grupos privados ou fechados coordenados entre si, formando um espaço semelhante a uma rede social, pode acontecer com relativa facilidade, dada a realidade de 57,70% dos municípios brasileiros, nos quais o conjunto do eleitorado não ultrapassa 11 mil pessoas. A menor circunscrição eleitoral do Brasil encontra-se em Araguainha/MT, com 1001 eleitores<sup>132</sup>. Nesses casos, bastaria a criação de 4 a 43 grupos<sup>133</sup> no *WhatsApp* para que todo eleitorado desses pequenos e médios ficasse conectado por uma espécie de rede local formada a partir do aplicativo<sup>134</sup>.

Não nos parece ter sido esse o intuito da norma protetiva criada pelo TSE. Assim, considerando que o escopo é o de proteger a liberdade de expressão do cidadão, faz-se necessária uma reflexão sobre a configuração e a forma de utilização desses grupos, para que não prejudiquem a legitimidade do pleito, abrindo margem para o abuso do poder econômico ou a disparidade de armas entre os competidores. Os grupos privados de mensagens do *WhatsApp*, integrados por eleitores/cidadãos, recebem proteção constitucional, espelhada na Resolução, quanto à liberdade de expressão e privacidade, desde que, no caso concreto, não venha a ser provado que o grupo foi criado para finalidades que extrapolam o escopo da norma, como a veiculação de conteúdo destinado à massificação e disseminação, nos mesmos moldes de uma rede social, além daquilo que já foi expressamente rechaçado pelo texto legal (veiculações ofensivas à honra ou inverídicas).

Sustentamos, a partir do exame do quantitativo do eleitorado brasileiro municipal, que a análise dos casos que chegam à Justiça Eleitoral, envolvendo a utilização dos grupos do *WhatsApp* nas campanhas eleitorais, sejam examinados pelo critério da ponderação de valores

---

<sup>132</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – Consulta por região/UF/município**. Brasília: TSE, ago. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 01 ago. 2020.

<sup>133</sup>Considerando a capacidade máxima de integrantes permitidos em cada grupo do *Whatsapp*, que é de 256 pessoas, 4 grupos poderiam abranger 1024 pessoas e 43 grupos poderiam abranger 11.008 pessoas.

<sup>134</sup>Frise-se, que estamos construindo nossa hipótese considerando um cenário de uso lícito da ferramenta, sem o emprego de automação ou de robôs. Não faz parte do escopo da pesquisa problematizar tais questões.



(liberdade de expressão x normalidade e legitimidade das eleições), e não pela simples subsunção ao art. 33, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019. As balizas que conduzirão as etapas do processo de ponderação podem ser extraídas do arcabouço jurisprudencial da própria Corte Eleitoral, uma vez que a reflexão sobre a temática dos grupos do *WhatsApp* já foi iniciada no julgamento dos seguintes Recursos Especiais Eleitorais: **RESPE nº 41492-SE** (Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE 02 out. 2018), e **RESPE nº 13351-SE** (Rel. Min. Rosa Weber, DJE 15 ago. 2019).

Nesses acórdãos, o TSE sinalizou que os limites da intervenção da Justiça Eleitoral nos grupos do *WhatsApp* relacionam-se mais à forma de utilização e composição do que ao conteúdo veiculado nesse ambiente, similarmente ao *standart* do *content-based* da jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Tal constatação surge especialmente da leitura dos votos do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto contidos nos referidos julgamentos.

No RESP nº 41492, que analisou caso de divulgação de pesquisa eleitoral sem registro em grupo do *WhatsApp*, o relator, Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, chama a atenção para diversas feições que ferramentas como o *WhatsApp* podem apresentar, as quais podem ser de cunho privado ou público. Já no voto-vista proferido no RESP nº 13351, examinando propaganda extemporânea com pedido explícito de voto, ele e o Min. Alexandre de Moraes identificaram que a questão de fundo a ser julgada era a mesma, qual seja, o controle desse ambiente virtual na objetivação do princípio da liberdade de expressão. Assim, foram utilizadas as premissas já estabelecidas no RESP nº 41492, descritas como balizas que poderiam nortear a interpretação de casos semelhantes, no intuito de conferir maior objetividade e segurança jurídica às decisões judiciais que envolvam o uso dessa ferramenta para que não variassem ao sabor da subjetividade.

A relevância da tese do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto é justamente a concepção decisória maximalista<sup>135</sup> assumida pelo julgador, que se debruçou com maior profundidade sobre as diversas configurações que os grupos do *WhatsApp* podem assumir,

<sup>135</sup>Silva (2008) esclarece que decisões maximalistas revelam-se na atitude mais ambiciosa do julgador, recorrendo a considerações constitucionais que transcendem o caso individual. O enfrentamento de questões controvertidas na sociedade objetiva delinear *standards* de orientação para casos semelhantes no futuro, possuindo, assim, amplos efeitos prospectivos. Votos ou decisões desses magistrados posicionam-se sobre como serão decididas outras questões no futuro (relacionadas ou não com o caso), exercendo, assim, orientação e apelo persuasivo sobre a atuação dos demais poderes. “O seu discurso é, em regra, abstrato, permeado por considerações axiológicas, preocupado com o futuro e também amplo, no sentido de abordar outros temas ou questões que não seriam indispensáveis para a solução do caso sob exame” (SILVA, 2008, p. 3324).

sem limitar-se aos casos individuais examinados nos precedentes citados. Dentre as várias características e peculiaridades que o caso concreto poderá apresentar, o Ministro estabeleceu alguns que sempre deveriam ser sindicados nos casos que envolvem os grupos do *WhatsApp*. Decisões maximalistas contribuem para o fortalecimento da liberdade de expressão, na medida em que contribuem para criar parâmetros aptos a orientar o intérprete judicial, imprimindo maior racionalização no processo decisório, construindo-se um aparato teórico para orientar o magistrado, transcendendo os dilemas dos casos individuais (TERRA, 2016). A liberdade de expressão sai fortalecida nessa equação, o que não significa que ela sempre deva prevalecer, mas uma visão mais abrangente evita que o seu comprometimento em múltiplas ocasiões isoladas e variantes resultasse no seu enfraquecimento em larga escala.

Partindo desse marco teórico, o hermeneuta deverá conferir maior enfoque para o formato, a configuração e as finalidades dos grupos mensageiros, a fim de perquirir se o ambiente deverá ou não se sujeitar às regras eleitorais sobre propaganda. Ou, ainda, se é caso de investigação acerca de eventual abuso de poder econômico, em razão da fonte financiadora e do montante dos investimentos empregados na sua formatação, manutenção e utilização. A cláusula geral que guia a atuação dos eleitores é a da liberdade de expressão e de manifestação nos grupos privados de *WhatsApp*, sem submissão ao normativo da propaganda eleitoral. A Justiça Eleitoral somente intervirá mediante provocação, avaliando, se ocorreu, em cada caso concreto, um legítimo exercício do direito de manifestação, ou se, por outro lado, a informação foi veiculada com o objetivo de interferir no comportamento do eleitorado, se teve a aptidão para levar ao conhecimento público os conteúdos veiculados e, assim, desvirtuar a legitimidade e o equilíbrio do processo eleitoral.

Seguindo a tese inaugurada nos citados precedentes do TSE, a atividade de ponderação de valores poderá amparar-se nos seguintes “elementos ou sintomas denunciadores” para avaliar se o grupo do *WhatsApp* extrapolou a esfera particular: 1) uso institucional ou comercial da ferramenta; 2) propensão ao alastramento de informações; 3) interesses e número de participantes do grupo; 4) finalidade, nível de organização e/ou institucionalização da ferramenta; 5) características dos participantes e, principalmente, do criador ou administrador do grupo, uma vez que o grau de liderança ou a atuação como formador de opinião, aumenta a potencialidade de a informação atingir um público

diversificado<sup>136</sup>. No estudo sustentamos que o quantitativo do eleitorado das circunscrições eleitorais municipais seja agregado aos critérios já desenhados pelo TSE, tanto para a análise da configuração ou não de verdadeira propaganda eleitoral no contexto dos grupos privados do *WhatsApp*, quanto para a avaliação da influência da atuação desses grupos em determinado município, para fins da caracterização de eventual abuso de poder econômico.

Como vimos, doutrina e jurisprudência adotam, quanto à liberdade de expressão, a *preferred position doctrine*. Considerando que se trata de direito, garantia e valor constitucional que goza de posição preferencial na seara eleitoral, somente mediante robusto arcabouço probatório que demonstre prejuízo à isonomia e/ou abuso de poder econômico, é que, no caso concreto envolvendo grupos do *WhatsApp*, poderá a liberdade de expressão, após percorridas as etapas da ponderação, ser limitada, em prol da salvaguarda da legitimidade das eleições. Não defendemos a restrição do debate democrático de eleitores, nem advogamos em desfavor da posição preferencial da liberdade de expressão nos grupos privados do *WhatsApp*. Considerando que não há liberdades ou garantias absolutas no ordenamento jurídico brasileiro, a proposta é apontar uma via interpretativa que concilie tais postulados com os da legitimidade e normalidade do pleito, visto que a realização de eleições imunes de vícios ou irregularidades é aspiração de toda coletividade, a quem são asseguradas a concretização da verdade real eleitoral e, da mesma sorte, a atuação da Justiça Eleitoral para garantir que o exercício do voto seja uma obra consciente e livre da manifestação individual (ZILIO, 2010).

Daí surge a importância de fixar premissas que possam guiar o aplicador da lei na avaliação dos casos concretos que envolvem manifestações políticas em grupos do *WhatsApp*. A um, para que as decisões não variem ao sabor da subjetividade. A dois, para que os usuários, sejam eles cidadãos ou *players* eleitorais, tenham segurança quanto aos usos proibidos e permitidos da ferramenta. A três, para que a regulamentação genérica não abra margem para atuação abusiva, que pode afetar a legitimidade do pleito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>136</sup>Os critérios constam no TSE, RESPE nº 41492-SE, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 06/3/2018, p. 02 (ementa) e p. 16 (voto do relator), como também no TSE, RESPE nº 13351-SE, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 07/5/2019, p. 38 (voto-vista do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto). A tese e os requisitos balizadores para análise dos casos que envolvem conflitos relacionados aos grupos privados ou restritos de mensagens são de autoria pelo Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, vindo a tona no julgado de 2018, sendo novamente explicitados no acórdão de 2019.

Verificamos, ao longo do ensaio, que a liberdade de expressão é um consectário, um fundamento e um instrumento do regime democrático, gozando de posição preferencial na seara eleitoral. Isso significa que deverá ser assegurada na maior medida possível, com interferência mínima da Justiça Eleitoral no debate político-democrático, admitindo, todavia, limitações e restrições, uma vez que não se trata de direito absoluto. Faz-se necessária, no Estado Democrático de Direito, sua convivência harmoniosa com a legitimidade das eleições.

Por esse motivo, o estudo verticalizado da complexidade que a atuação e a configuração dos grupos do *WhatsApp* podem assumir, quando utilizados como meio de realização do debate político-democrático que acontece nas circunscrições eleitorais municipais brasileiras, traz à baila a necessidade da interpretação sistêmica da norma regulamentadora inscrita na Resolução TSE nº 23.610/2019, bem como de avaliação casuística, por meio da técnica de ponderação de valores constitucionais, a fim de que o texto do art. 33, § 2º, que, em princípio, descreve a ferramenta como campo imune às regras da propaganda eleitoral, não abra margem para usos abusivos que afetam a legitimidade das eleições. Defendemos que a fórmula apriorística trazida pela Resolução deve ser festejada, por ser corolário da máxima garantia da liberdade de expressão nas eleições, mas que deve suportar temperamentos de acordo os caracteres trazidos pela análise do caso concreto, utilizando-se critérios objetivos de ponderação para aquilatar os valores que estão em jogo, oferecendo maior segurança jurídica. Assim, longe de esgotar os debates em torno dessa ferramenta, propomos uma reflexão inicial sobre os critérios empregados como balizas interpretativas a guiar a ponderação, chamando atenção para as peculiaridades das circunscrições eleitorais municipais.

A aplicação das balizas da propaganda eleitoral, no que for cabível, bem como a análise dos limites quantitativos e qualitativos de gastos de campanha aplicada aos investimentos com a disseminação dos grupos do *WhatsApp* é medida salutar para evitar distorções com potencial de influenciar no exercício da própria liberdade de expressão dos cidadãos em sua dimensão coletiva. Isso porque os *players* eleitorais com maior poder econômico podem conquistar mais espaço nesse meio de comunicação, proporcionalmente ao seu poder de investimento para contratação de pessoas para criar e disseminar conteúdos nos grupos e, ainda que a adesão ou participação seja guiada pela autonomia da vontade, é possível a criação de redes locais englobando a totalidade dos eleitores dos pequenos e

médios municípios, que, interligados pela cadeia de grupos e de compartilhamentos, trabalham de forma articulada e organizada, promovendo debates profissionalizados e artificiais, para fazer valer a opinião do administrador da rede ou do financiador, interferindo inorganicamente no livre mercado de ideias e no acesso à diversidade de propostas políticas.

Dessa forma, havendo colisão da liberdade de expressão com outros valores constitucionais importantes para a democracia, necessário o sopesamento dos direitos confrontados. Verificando-se que, no exame casuístico, o exercício da liberdade de expressão nos grupos do *WhatsApp* deu vazão à interferência do poder econômico e à quebra da isonomia entre os competidores, é necessária a intervenção da Justiça Eleitoral para garantir a legitimidade do pleito. A excepcionalidade dessa ingerência sobre os grupos do *WhatsApp* submete o julgador necessariamente às etapas e balizas do processo de ponderação, conforme proposto na tese do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto nos precedentes do TSE (RESPs nº 41492 e nº 13351), identificando-se, na dilação probatória, se existem sintomas denunciadores de que o grupo do *WhatsApp* comporta-se de forma a extrapolar os limites da esfera particular. Nesse sentido, devem ser examinados o modo de atuação, a finalidade, as características e vínculos dos participantes, o grau de liderança do administrador, as eventuais fontes financiadoras e a propensão de alastramento sobre o eleitorado local, de acordo com a configuração ou arquitetura assumida pelo(s) grupo(s) e quantitativo do eleitorado envolvido no pleito do município sobre o qual a ferramenta atua.

O acesso aos grupos do *WhatsApp* normalmente é pautado pela autonomia da vontade: aderir e participar está no âmbito de escolha de cada indivíduo. Ocorre que a criação massiva de grupos, especialmente no contexto dos pequenos e médios municípios que realizam eleições municipais, faz chegar ao eleitor conteúdos que nem sempre ele escolheu recepcionar, deixando clara a potencialidade de penetração desse mecanismo nas eleições. Assim, nem toda a restrição à liberdade de expressão, seja pela imposição das regras de propaganda eleitoral, seja pelo controle dos gastos eleitorais utilizados para organizar a campanha nessa plataforma, será incompatível ou prejudicial à democracia, podendo, no caso desses grupos, preservar acesso à informação genuinamente livre da coletividade.

Sem desconhecer os desafios impostos às eleições da era digital pela veiculação de conteúdo inverídico e desinformativo nos grupos do *WhatsApp*, bem como pela atuação dos *boots*, nossa proposta traz ao cenário outro espectro de reflexão importante, que são os tipos

de arranjos que os grupos podem assumir como forma de interferência da legitimidade do pleito, aspecto que também merece atenção do hermenêuta, a fim de rechaçar o arbítrio do poder econômico, a disparidade de armas e a massificação do debate. Os limites propostos são os mesmos que regem a propaganda eleitoral na internet, no que for aplicável, ou, no mínimo, a fiscalização sobre o volume e a origem do financiamento do meio, preservando-se a liberdade de expressão na maior medida possível.

Trouxemos subsídios para que se construam decisões que levem em consideração as peculiaridades que cada grupo ou conjunto de grupos pode assumir nos municípios, com vistas ao quantitativo do eleitorado envolvido, para que o intérprete avalie se as provas carreadas aos autos indicam afetações à legitimidade das eleições. Esse movimento contribuirá para aprimorar o texto das próximas resoluções, prevendo, quiçá, normas que explicitem com maior clareza as diversas configurações que a ferramenta pode assumir, de forma a não causar a falsa impressão de que os grupos terão liberdade de expressão absoluta, irrestrita e indelével.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BARROSO, Luis Roberto. Colisão entre Liberdade de Expressão e Direitos da Personalidade. Critérios de Ponderação. Interpretação Constitucionalmente Adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 1-36, Jan. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123/45026>. Acesso em: 15 nov 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4815 Distrito Federal**. Relatora Min. Cármen Lúcia, 10 jun. 2015, Diário de justiça eletrônico nº 18, 01 fev. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10162709>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 924 - Várzea Paulista - SP**. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 26 jun. 2018, Diário de Justiça Eletrônico, 22 ago. 2018. Eleições 2016. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 13351 – Itabaianinha/SE**. Relatora Min. Rosa Weber, 07 maio 2019, Diário de justiça eletrônico, Tomo 157, 15 ago. 2019, página 51/52. Eleições 2016. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/>. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 41492 - Rosário do Catete - SE**. Relator Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 06 mar. 2018, Diário de justiça eletrônico, Tomo 197, data 02 out. 2018, página 9-10. Eleições 2016. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/>. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017 e Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao>. Acesso em: 01 fev. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. A Sociedade em Rede. Volume 1. Tradução de Roneide Venancio Majer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHEQUER, Cláudio. **A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie***. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

COURA, Alexandre Basílio. Apresentação. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo III: propaganda eleitoral e temas correlatos**. Brasília: TSE, 2019, p. 11-19, Coleção Sistematização das Normas Eleitorais - SNE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/aceessivel/tse-sne-eixo-tematico-iii-propaganda-eleitoral-e-temas-correlatos>. Acesso: em 17 fev. 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FAVERO, Sabrina. Liberdade de expressão e o efeito resfriador das indenizações por dano moral. **Revista do CEJUR/TJSC**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 67-100, dez. 2018. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/308>. Acesso em: 25 jan. 2020.

FISS, Owen. **Libertad de expresión y estructura social**. Coyoacán: Fontamara, 1997.

FISS, Owen M. **A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública**. Trad. e Prefácio de Gustavo Binembojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de Freitas. **Direitos Fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GILLET, Sérgio Augusto da Costa e MACEDO, Elaine Harzheim Macedo. Propagação de fake news e propaganda eleitoral: efeitos do déficit de juridicidade pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre aplicativos de mensagens. **Revista do TRE-RS**, Porto Alegre, ano 24, n. 47, p. 17-48, julh./dez. 2019. Disponível em: [https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/3718/mod\\_resource/content/1/Revista%20do%20TRE-RS%2047.pdf](https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/3718/mod_resource/content/1/Revista%20do%20TRE-RS%2047.pdf). Acesso em: 06 fev. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO DATAFOLHA. **Redes Sociais**. São Paulo: Instituto Datafolha, 18 jul. 2019. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/18/rb64b24fcbe31bb6462777e8ac110d3cfrs.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MUNIZ, Eloá. Publicidade e propaganda: origens históricas. **Cadernos Universitários: Introdução à Publicidade e Propaganda**, Ulbra, Canoas, v. 1, n. 148, p. 51 - 63, 2004. Disponível em: <https://www.eloamuniz.com.br/arquivos/1188171156.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

NEISSER, Fernando; BERNARDELLI, Paula; MACHADO, Raquel. A mentira no ambiente digital: impactos eleitorais e possibilidades de controle. *In*: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (coord.). **Tratado de Direito Eleitoral. Propaganda Eleitoral**. Tomo 4. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 52-70.

OSORIO, Aline. **Direito Eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RAIS, Diogo (org.). **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RAIS, Diogo; L. N. CASTRO. A comunicação política em tempos de *big data* e inteligência artificial: a campanha digital de *Donald Trump* e o futuro do marketing eleitoral brasileiro. *In*: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (coord.). **Tratado de Direito Eleitoral. Propaganda Eleitoral**. Tomo 4. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 89-105.

RAMOS, Luciana de Oliveira; RAIS, Diogo. A liberdade de expressão e o controle sobre o conteúdo da propaganda eleitoral: uma perspectiva comparada. *In*: FUX, Luiz, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (coord.); **Tratado de Direito Eleitoral. Propaganda Eleitoral**. Tomo 4. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 219-230.



SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, Alexandre Garrido da. Minimalismo, democracia e expertise: o Supremo Tribunal Federal diante de questões políticas e científicas complexas. **Anais eletrônicos**. XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. 19, 20 e 21 de junho de 2008 – Salvador/BA. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/Integra.pdf>. Acesso em 01 jul 2020.

TERRA, Felipe Mendonça. **Campanhas políticas, liberdade de expressão e democracia: análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TERRA, Felipe Mendonça. **Razão ou sensibilidade? Decidindo casos sobre liberdade de expressão: lições do cenário norte-americano**. Revista Universitas JUS, Brasília, v. 27, n. 1, p. 164-186, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/jus/article/view/3551>. Acesso em 11 jun. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: Leis e Costumes**. Livro I. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.