JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

TRE-RJ EJE-RJ

Rio de Janeiro, v. 11. n. 2. Segundo Semestre de 2021

REFORMA POLÍTICA E ELEITORAL

Temas relevantes para as eleições 2022

ENTREVISTAS

"A diversidade de pensamentos e o respeito a diferentes formas de ver o mundo é pressuposto do estado democrático de direito"
Por Maria Claudia Bucchianeri

"Uma mulher traz um olhar diferente, uma sensibilidade com os problemas pontuais."
Por Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

ARTIGOS

O novo Código Eleitoral deveria extinguir a competência da Justiça Eleitoral para crimes conexos
Por Silvana Batini

A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados
Por Vânia Siciliano Aiêta

Congresso Nacional e TSE dialogam por eleições sem riscos à saúde da população em meio a uma pandemia.
Por Bruno Andrade

Justiça Eleitoral e fake news: uma análise empírica das ações judiciais nas eleições de 2018
Por Ary Jorge Aguiar Nogueira

As federações partidárias como alternativa às extintas coligações nos pleitos proporcionais
Por Julio Dias Taliberti

Justiça Eleitoral
em debate

EXPEDIENTE
Jornalista responsável: **Maurício da Silva Duarte** (MTb-RJ 16448, folhas 211 do livro 100)
Reportagem: **Maurício da Silva Duarte**
Design da capa: **Juliana Henning Rodrigues**
Diagramação: **Juliana Henning Rodrigues**
Revisão: **Alexandre Meira de Oliveira e Mariana Musse**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Diretora: **Desembargadora Eleitoral Kátia Valverde Junqueira**
Assessora I: **Rita de Cassia de Carvalho e Silva Marques de Abreu**
Oficial de Gabinete: **Mariana Musse**
Assistente III: **Alexandre Meira de Oliveira**
Analista Judiciário: **Juliana Henning Rodrigues**

CONSELHO CONSULTIVO
Desembargador Fernando Cerqueira Chagas
Professora Vânia Siciliano Aieta
Professor Bruno Cezar Andrade de Souza

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.11, n.2 (jul/dez 2021) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2021

Semestral

ISSN nº 2317-7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <http: //www.tre-rj.jus.br/eje/>

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

PRESIDENTE
Desembargador Cláudio Luís Braga dell 'Orto

VICE-PRESIDENTE E
CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Desembargador Elton Martinez Carvalho Leme

MEMBROS
Desembargador Federal Luiz Paulo da Silva Araújo Filho
Desembargador Eleitoral Afonso Henrique Barbosa
Desembargador Eleitoral Alessandra de Araujo Bilac Moreira Pinto
Desembargador Eleitoral Vitor Marcelo Aranha Afonso Rodrigues
Desembargadora Eleitoral Katia Valverde Junqueira

SUBSTITUTOS
Desembargador Antonio Carlos Nascimento Amado
Desembargador Peterson Barroso Simão
Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva
Desembargador Eleitoral Gerardo Carnevale Ney da Silva
Desembargador Eleitoral Tiago Santos Silva
Desembargador Eleitoral Andre Cortes Vieira Lopes

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Neide Mara Cavalcanti Cardoso de Oliveira
Substituto: Flavio Paixão de Moura Junior

DIRETORIA-GERAL
Adriana Freitas Brandao

DIRETORA DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Desembargadora Eleitoral Katia Valverde Junqueira

VICE-DIRETOR DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Desembargador Eleitoral Afonso Henrique Barbosa

Nesta edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate, abordamos a Reforma Política e Eleitoral – Temas Relevantes para as Eleições 2022, tema do bem-sucedido webnário promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro e pela Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro. Realizado em agosto de 2021, o evento contou com a presença do Ministro do STF e Presidente do TSE, Luiz Roberto Barroso, do Ministro do STJ e Corregedor do TSE, Luiz Felipe Salomão, do Ministro do TSE, Carlos Horbach e da Ministra do TSE, na primeira aparição como tal, Maria Claudia Buchianeri, além de outras autoridades em Direito Eleitoral.



Desembargadora Eleitoral Kátia Junqueira
Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

Nas páginas desta edição, os leitores serão brindados com visões relevantes de alguns dos temas mais importantes ora discutidos, como Candidaturas Laranja, Fake News, Comentários sobre Dispositivos do Projeto de novo Código Eleitoral, Violência Política de Gênero, Mulheres na Política, Riscos à Saúde nas Eleições em tempos de Pandemia, Judicialização da Política e Ativismo Judicial Eleitoral, com pinceladas de Direito Comparado, dentre outros, em artigos escritos por nomes representativos do Direito Eleitoral.

Temos ainda entrevistas com a Ministra Maria Claudia Bucchianeri e com a ex-Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ, Cristiane Frota. Ambas apresentam uma visão política enriquecida pelo respeito e incentivo à diversidade para abordar temas sensíveis. A Ministra Bucchianeri tratou da reforma eleitoral e as políticas públicas de estímulo à participação feminina e das minorias. Na outra entrevista, a Advogada Cristiane Frota apresentou um panorama da sua experiência na delegação de observadores internacionais nas eleições presidenciais chilenas, um trabalho de relevante para transparência e legitimidade dos processos eleitorais, mas ainda pouco conhecido e debatido no Brasil.

São questões atuais e de interesse geral que, por certo, contribuem para o tão necessário debate democrático com vistas ao aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira.

Nós da EJE-RJ, assim como os dirigentes do TRE-RJ, temos o compromisso com a difusão do conhecimento, não apenas por meio da capacitação interna dos servidores, mas, também, por meio da divulgação de ideias que promovam a reflexão dos leitores externos.

O nosso principal objetivo com este número da Revista Justiça Eleitoral em Debate é permitir que o(a) cidadão(ã) brasileiro(a) receba informações fidedignas e lastreadas em sérias pesquisas acadêmicas, que lhe permitirão formar a própria convicção sobre questões políticas e eleitorais e, em última análise, exercer nas próximas eleições, com plena consciência, o direito de voto, maior instrumento democrático de um(a) cidadão(ã).

Desejo uma excelente leitura a todos!

Kátia Junqueira,
Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do RJ
Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ

As opiniões emitidas pelos autores nos artigos publicados nesta revista são pessoais e de única e exclusiva responsabilidade dos mesmos.

SUMÁRIO

ENTREVISTA

08 **“A diversidade de pensamentos e o respeito a diferentes formas de ver o mundo é pressuposto do estado democrático de direito”**
Por Maria Claudia Bucchianeri

13 **“Uma mulher traz um olhar diferente, uma sensibilidade com os problemas pontuais.”**
Por Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

ARTIGOS

16 **Superpoderes supérfluos do art. 23 da LC 64/90: as “provas robustas” no julgamento das candidaturas laranjas.**
Por Vânia Siciliano Aiêta, Renato Ribeiro de Almeida, Kaleo Dornaika.

23 **Justiça Eleitoral e fake news: uma análise empírica das ações judiciais nas eleições de 2018**
Por Ary Jorge Aguiar Nogueira

29 **A culpa não é das mulheres: o artigo 190 do novo cógido eleitoral e o espaço vazio nas listas partidárias nas eleições de 2014 e 2018**
Por Clara Maria de Oliveira Araújo, Ligia Fabris, Michelle Ferreti

38 **O novo Código Eleitoral deveria extinguir a competência da Justiça Eleitoral para crimes conexos**
Por Silvana Batini

42 **Facebook, fake news e eleições: as interfaces da maior rede social utilizada no Brasil**
Por Shirley de Jesus Oliveira Pereira

48 **Violência política de gênero e os instrumentos trazidos pelas leis nº14.192/2021 e nº14.197/2021**
Por Danielle Gruneich e Iara Cordeiro

54 **As federações partidárias como alternativa às extintas coligações nos pleitos proporcionais**
Por Júlio Dias Taliberti

62 **Congresso Nacional e TSE dialogam por eleições sem riscos à saúde da população em meio a uma pandemia.**
Por Bruno Cezar Andrade de Souza

SUMÁRIO

67 **A Justiça Eleitoral frente aos entraves à efetivação das candidaturas femininas nas disputas eleitorais**
Por Danylo Ferreira de Holanda

74 **Mais mulheres na política**
Por Wagner Cinelli de Paula Freitas

78 **Judicialização da política e ativismo judicial eleitoral: administração pública vs. jurisdição constitucional**
Por Guilherme Barcelos

88 **O fim das coligações proporcionais e os dilemas entre governabilidade e representatividade: evolução da representação pertidária na câmara municipal de Fortaleza**
Por Lígia Vieira de Sá e Lopes e Ingrid Eduardo Macedo Barboza

97 **A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados**
Por Vânia Siciliano Aiêta

103 **Prefeito itinerante: a Justiça brasileira em defesa do princípio republicano e a comparação com o sistema português**
Por Geraldo José Piancó Junior e Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu

113 **Desinformação no Processo Eleitoral: uma análise do segundo turno das eleições de 2018**
Por Ana Clara Paiva e Ana Fernanda Freire



Maria Claudia Bucchianeri, Ministra do TSE

“A diversidade de pensamentos e o respeito a diferentes formas de ver o mundo é pressuposto do próprio estado democrático de direito”

Ao ser nomeada para o Colegiado de ministros do TSE, em 25 de junho, Maria Claudia Bucchianeri tornou-se parte do seleto grupo de mulheres escolhidas para integrar o Plenário como membro titular. Nesses 89 anos da criação da Justiça Eleitoral, apenas as ministras Ellen Gracie, Eliana Calmon, Fátima Andrighi, Cármen Lúcia, Laurita Vaz, Maria Thereza de Assis Moura, Rosa Weber e Luciana Lóssio compuseram a Corte.

Mestre em Direito de Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra (IBCCrim), Maria Claudia Bucchianeri foi escolhida a partir de uma inédita lista tríplice integrada apenas por mulheres, que foi enviada pelo TSE ao presidente da República.

Fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), a ministra Bucchianieri é a atual presidente do Instituto de Direito Eleitoral do Distrito Federal (IDEDF). Ela já havia atuado como assessora-chefe da Presidência do TSE e é professora de pós-graduação em Direito Constitucional e em Direito Eleitoral.

Antes da chegada dela, na composição do Plenário do TSE havia apenas homens, algo que o presidente da Corte, ministro Luís Roberto Barroso, classificou de "inaceitável no mundo em que se busca diversidade e paridade". Mas a nomeação de Maria Claudia Bucchianieri vai além.

A nova ministra representa o desafio de também mudar o desequilíbrio de gênero que existe em toda a Justiça Eleitoral. Uma prova disso é que, das 112 vagas destinadas à classe dos juristas por todos os tribunais regionais eleitorais do país, apenas 11 dessas vagas são ocupadas por mulheres.

"Estou convencida de que a sociedade brasileira não tolera mais atos de misoginia e de violência política contra as mulheres, e a Justiça Eleitoral tem dado forte contribuição nesse avanço civilizatório"

Sobre a representação política nas eleições municipais de 2020, os números do TSE mostram que vários partidos não preencheram as cotas efetivas nas chapas inscritas. Apesar de a participação feminina crescer e as mulheres serem 52,5% do eleitorado, as candidaturas femininas ainda ficaram em torno de 33% do total. Como a senhora analisa a recente reforma política no Congresso em relação à participação política feminina? Existem motivos para otimismo?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri - Como você mesmo diz, já temos em nossa legislação a previsão de cota de candidaturas femininas (30% das listas de candidatos proporcionais precisam contemplar um dos gêneros), mas essa regra tem se mostrado insuficiente para alterar, com a velocidade que se espera, a vergonhosa e baixíssima participação política no Brasil. O aparecimento das chamadas candidaturas fictícias (ou mais vulgarmente apelidadas de "candidaturas laranjas") foi um efeito colateral indesejado, resultante da obrigatoriedade de candidaturas femininas.

É preciso, nesse cenário, aprimorar o arcabouço jurídico constitucional na matéria, e eu estou otimista com as sinalizações vindas do Parlamento.

O Senado Federal, por exemplo, vem de aprovar proposta de emenda constitucional que prevê a reserva de cadeiras para mulheres nas Casas Legislativas, num percentual que chegará a 30% até o ano de 2038. Muito embora seja largo o tempo de implementação integral da norma (17 anos), trata-se de importante iniciativa para reduzir o agudo déficit de representação feminina no Legislativo brasileiro. Esse texto, no presente momento, aguarda deliberação pela Câmara dos Deputados.

Para além disso, o Congresso Nacional promulgou a EC 111/2021 que, dentre outras matérias, estabeleceu que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2022 a 2030 serão contados em dobro, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Em texto publicado no ano de 2016, já tive a oportunidade de defender essa providência de cunho financeiro (à época, defendi que o voto conquistado por mulheres tivesse "peso 3"), tendo sustentado, então, que essa medida "tem aptidão inequívoca de dar início a um virtuoso processo de empoderamento feminino, pois interessará, aos partidos políticos, em tal contexto, não apenas lançar mulheres candidatas, mas, sobretudo, tornar suas campanhas viáveis, para que possam conquistar assentos parlamentares e converter seus votos em maior ingresso de recursos nos cofres da própria agremiação".

O cenário legislativo, portanto, nos permite sonhar com um cenário mais representativo e de redução do agudo *déficit* de representação feminina no Legislativo brasileiro. O mapa de mulheres na política divulgado pela ONU revela que o Brasil ocupa o constrangedor 142 lugar, numa lista de 193 nações. Estamos atrás, em tema de representação feminina, de países como Etiópia e Arábia Saudita, numa realidade cuja superação se faz urgente.

"O mapa de mulheres na política divulgado pela ONU revela que o Brasil ocupa o constrangedor 142 lugar, numa lista de 193 nações. Estamos atrás, em tema de representação feminina, de países como Etiópia e Arábia Saudita, numa realidade cuja superação se faz urgente."

"As estatísticas divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em junho deste ano revelam que de todos os filiados a partidos políticos no Brasil, 47,72% são mulheres, o que revela, na minha opinião, importante engajamento político feminino."

A Justiça Eleitoral tem se empenhado em campanhas para estimular a participação feminina na política. A senhora parece defender um passo adiante, uma preocupação com os estereótipos de gênero nos exercícios dos mandatos eletivos. O principal obstáculo à representação feminina é o desinteresse com a política ou os comportamentos discriminatórios de gênero?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri -Não concordo com a premissa de que as mulheres não se interessam por política. As estatísticas divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em junho deste ano revelam que de todos os filiados a partidos políticos no Brasil, 47,72% são mulheres, o que revela, na minha opinião, importante engajamento político feminino.

A pergunta que se coloca é por qual motivo essas mulheres filiadas não conseguem lançar candidaturas viáveis e a resposta a essa indagação envolve múltiplos fatores.

Um ponto a ser destacado é o profundo alijamento das mulheres das estruturas decisórias das agremiações partidárias, além da severa invisibilidade que marca as candidaturas femininas, carentes de estrutura, apoio e financiamento por parte dos partidos.

O resultado atingido nas eleições de 2018 nos traz informações interessantes sobre uma das causas da baixa participação feminina nos Parlamentos brasileiros.

Isso porque, até então, os partidos políticos, muito embora fossem compelidos a apresentarem ao menos 30% de mulheres em suas listas de candidaturas, não precisavam destinar a elas nem a verba correlata do fundo especial de financiamento de campanha e nem o tempo proporcional de rádio e de televisão. O resultado era um só: candidaturas femininas absolutamente invisibilizadas, que sequer chegavam ao conhecimento do eleitor.

O Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, sob a liderança da Ministra Rosa Weber e com posterior chancela do Supremo Tribunal Federal, rompeu esse manto de invisibilidade ao estabelecer, pela via jurisprudencial, que a previsão legal da cota de candidaturas também impunha, como consectário necessário, a destinação, às candidatas mulheres, das verbas do fundo de campanha e do tempo de rádio e de TV correlatos, sempre observado o mínimo de 30%. Com essa iniciativa, a eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados em 2018 experimentou um salto de 51%, a reforçar a premissa de que a deliberada falta de estrutura às candidatas mulheres era um dos fatores a causarem a baixíssima representatividade feminina no Parlamento.

A despeito desse enorme avanço, ainda são comuns relatos de que as candidatas femininas apenas têm seus programas eleitorais veiculados em horários de baixíssima audiência no rádio e na televisão, ou de que as candidatas mulheres são as últimas a receberem o apoio financeiro de seus partidos, o que compromete boa parte do tempo de campanha.

A realidade de violência política também é um fator a ser considerado e a toxidade do ambiente político em relação a mulheres, com toda sorte de violência psicológica, sexual e até mesmo física, é algo que precisa urgentemente ser combatido.

Em outros momentos, a senhora já condenou publicamente posturas misóginas de políticos. Movimentos como o Me Too (2017) mostra uma maior consciência no exterior contra o assédio às mulheres. Pela reação geral da sociedade brasileira, a senhora acha que caminhamos na direção de também constranger esse tipo de assédio?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri -Estou convencida de que a sociedade brasileira não tolera mais atos de misoginia e de violência política contra as mulheres, e a Justiça Eleitoral tem dado forte contribuição nesse avanço civilizatório.

No ano de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral, em parceria com o Observatório de Violência Política contra a Mulher, lançou uma série de seis vídeos no Youtube, chamada “Violência Política de Gênero Existe”, em que ficam evidenciadas as diversas formas de violência política contra as mulheres.

Nesse mesmo ano, dado o duro cenário da pandemia de Covid-19, o Ministro Luís Roberto Barroso, Presidente

da Casa, lançou a campanha “Conte Comigo. Juntas Somos Mais Fortes”, com o objetivo de apoiar mulheres da Justiça Eleitoral que pudessem estar sofrendo situações de violência no gravíssimo momento de crise sanitária.

Em 2021, a respeitada filósofa e escritora Djamila Ribeiro – grande expoente do feminismo negro – foi a escolhida para ser o rosto da Justiça Eleitoral em campanha institucional sobre a (inquestionável) segurança das urnas eletrônicas.

Também em 2021, o Tribunal Superior Eleitoral estreou sua nova campanha institucional de incentivo à participação feminina e de combate à violência de gênero.

Com o título “Mais Mulheres na Política – Sem Violência de Gênero”, a campanha contou com peças estreladas pela atriz Camila Pitanga (Embaixadora da ONU Mulheres no Brasil) e por outras respeitadas atrizes representantes da diversidade feminina. Em um dos filmes, altamente impactante, relatos de candidatas reais revelavam a triste realidade de preconceito e violência e nos convidavam para a mudança desse terrível cenário.

Ainda sob a liderança do Ministro Luís Roberto Barroso, o Tribunal Superior Eleitoral e a Escola Judiciária Eleitoral realizaram o Seminário “Mais Mulheres na Política – sem violência de gênero”, ocasião em que a Casa recebeu parlamentares, filósofas, representantes de entidades de classe e das diversas carreiras jurídicas para abordar, discutir e refletir, numa perspectiva interseccional, as diversas situações de violência sofridas pelas mulheres em suas múltiplas condições (mulher negra, mulher trans, mulher com deficiência, mulher LGBTQ+, mulher indígena). Importante ainda mencionar que, hoje, a violência política contra mulher candidata ou titular de mandato eletivo é crime eleitoral, por força da Lei nº 14.192/2021, sendo certo que, nos termos da Lei nº 14.197/2021, todos os demais atos de violência política, mesmo que praticados fora do contexto de campanhas políticas ou do exercício de mandatos políticos, também constituem crime grave, punível com reclusão.

Essas duas novas leis serão aplicadas às próximas eleições e são mais uma demonstração do compromisso das instituições brasileiras no combate da violência política.

Há movimentos religiosos em ascensão que possuem uma pauta conservadora em relação à família, à centralidade de um papel feminino vinculado ao lar. Esse movimento representa uma ameaça de retrocesso, ao "normalizar" a visão conservadora de que a mulher deve viver em função do marido e dos filhos?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri -A pauta conservadora deve ser tida, numa sociedade plural e protetiva, tão legítima e digna de respeito quanto a pauta progressista. A diversidade de pensamentos e o respeito a diferentes formas de ver o mundo é pressuposto do próprio estado democrático de direito.

O feminismo é sobretudo sobre escolhas. Sobre a mulher ter o poder de estar no ambiente que ela escolher. O ambiente doméstico também é uma escolha legítima, a merecer idêntico respeito em relação a outras tantas escolhas possíveis.

Vários governos têm sido cobrados por terem um ministério ou secretariado com a presença dominante de homens brancos. Essa denúncia de falta de diversidade de gênero e etnia não é um indicativo do avanço de consciência social? Não é uma conquista dos movimentos que lutam por pluralismo e justiça social, inclusive das mulheres?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri -Como disse, estou absolutamente convencida de que a sociedade brasileira está consciente de que determinados modelos ou padrões se tornaram absolutamente anacrônicos e precisam ser alterados.

Já não é mais possível a realização de congressos jurídicos, por exemplo, apenas com homens brancos painelistas.

"A eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados em 2018 experimentou um salto de 51%, reforçando a premissa de que a deliberada falta de estrutura às candidatas mulheres era um dos fatores a causarem a baixíssima representatividade feminina no Parlamento."

É algo que choca, que incomoda e que desperta para a necessidade de uma alteração.

Imagens coorporativas apenas com homens brancos têm despertado profundos protestos e boicotes nas redes sociais, o que tem imposto às empresas a adoção de uma cultura de representatividade.

Os exemplos são múltiplos e realmente nos apontam para a consolidação de uma consciência de inclusão.

Já ouvi, em muitas oportunidades, que é preciso "ter paciência histórica" e, com essa paciência, assisto, otimista, a essa importante evolução social, tentando sempre dar a minha contribuição em todos os espaços que eu puder ocupar.

Na sua opinião, na política brasileira haverá por muito tempo um domínio desproporcional dos valores dominantes favoráveis aos homens brancos?

Ministra Maria Claudia Bucchianeri -Preciso acreditar num cenário político mais inclusivo. Preciso confiar na aprovação, pela Câmara dos Deputados, da proposta de emenda constitucional já aprovada pelo Senado Federal e que reserva, progressivamente, até 30% das cadeiras parlamentares para mulheres. Preciso acreditar que o peso em dobro do voto feminino e do voto negro gerará o incentivo necessário para que partidos políticos lancem candidaturas viáveis. As mudanças se fazem urgentes.

Sigo, assim, com paciência histórica, mas sempre otimista.



Cristiane Frota, advogada, ex diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro

“As mulheres precisam estar representadas por outra mulher em cada disputa. Uma mulher traz um olhar diferente, uma sensibilidade com os problemas pontuais.”

Diretora administrativa do Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos Avançados (IPEJA), a advogada Cristiane Frota integrou o Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro por dois mandatos, na vaga de desembargador eleitoral destinada a juristas.

Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica da Argentina e mestre em Direito pela Universidade Gama Filho, ela foi, também por dois mandatos, diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro, entre março de 2019 e junho de 2020.

Acostumada a acompanhar as tensões jurídicas provocadas pelo debate político-eleitoral brasileiro, Cristiane Frota teve oportunidade de usar essa experiência profissional na recente eleição presidencial chilena, onde atuou como observadora internacional no primeiro turno, realizado em 21 de novembro.

O país andino vem passando por conflitos sociais que levaram ao limite os questionamentos ao sistema político chileno, o que inclui uma rebelião popular. Há uma Constituinte em andamento, o voto lá não é obrigatório e a polarização tomou conta do primeiro turno das eleições presidenciais.

Nesta entrevista, um dos membros do IPEJA convidados a participar pela COESTE, Cristiane Frota fala um pouco, nesta entrevista, sobre esses desafios enfrentados na atuação como observadora eleitoral.

A CAOESTE (Conferencia Americana de Organismos Eleictorales Subnacionales por la Transparencia Electoral) é uma entidade que reúne autoridades e servidores de organismos eleitorais nacionais e estrangeiros, acadêmicos e representantes de empresas que desenvolvem tecnologias eleitorais com objetivo de facilitar o diálogo e compartilhar experiências sobre as práticas eleitorais de países distintos.

"Essa é a maior diferença entre o nosso sistema e o do Chile: lá não existem as urnas eletrônicas. Percebi uma clara desconfiança do eleitor chileno quando questionado sobre a possibilidade de avançar com o seu sistema eleitoral através da informatização das urnas"

Quais os propósitos que envolvem a observação das eleições? Como foi a experiência?

Cristiane Frota - O objetivo é exatamente compartilhar informações através de observação internacional entre diferentes sistemas eleitorais vigentes. A experiência foi enriquecedora, principalmente em se tratando de um país como o Chile, onde o sistema eleitoral (votação e apuração) é totalmente distinto do sistema brasileiro. O SERVEL, Serviço Eleitoral Chileno, é responsável pela elaboração de cédulas e na contagem manual do sufrágio. Essa é a maior diferença entre o nosso sistema e o do Chile: lá não existem as urnas eletrônicas. Percebi uma clara desconfiança do eleitor chileno quando questionado sobre a possibilidade de avançar com o seu sistema eleitoral através da informatização das urnas. Ressalvada a minha opinião pessoal sobre o voto em cédulas de papel, o povo chileno parece estar muito organizado com o seu sistema, que parece funcionar muito bem.

Existe alguma recomendação técnica aos observadores? Houve necessidade de mediar conflitos entre os concorrentes do processo eleitoral?

Cristiane Frota - A maior preocupação da CAOESTE era que os observadores não interferissem, de modo algum, no processo eleitoral. A observação foi silenciosa, evitamos maiores contatos com o eleitor e também qualquer tipo de entrevista nos locais de votação e/ou apuração. A eleição também transcorreu de forma bastante pacífica, os concorrentes parecem respeitar os oportunos palanques para ataques e exposição de suas ideologias. O povo chileno está polarizado, a extrema direita saiu vitoriosa no primeiro turno por apenas 2 pontos de diferença. O candidato José Antonio Kast, do partido Republicano, e Gabriel Boric, da Convergência Social, esse último candidato da extrema esquerda, disputarão o segundo turno das eleições presidenciais no próximo dia 19 de dezembro. O povo chileno está muito apreensivo com essa polarização, principalmente os eleitores de centro. É preciso uma maior participação do povo chileno no processo eleitoral democrático, apenas 48% da população compareceu às urnas nesse primeiro turno, no último 21 de novembro.

Houve denúncias de violência de gênero? Temas relacionados à representatividade de minorias eram uma preocupação para os observadores internacionais?

Cristiane Frota - Havia uma única candidata mulher a presidência da república, a Senadora Yasna Provoste, do PDC, que obteve um percentual de 11,61% dos votos. Foi importante Yasna obter um número de expressivo de votos e representar as mulheres na disputa presidencial. As mulheres precisam estar representadas por outra mulher em cada disputa. Uma mulher traz um olhar diferente, uma sensibilidade com os problemas pontuais. O chile ainda não tem uma participação paritária entre homens e mulheres no Congresso, mas avança com essa possibilidade em sua próxima Constituição. Por outro lado, não observamos nenhum tipo de violência de gênero nas eleições de novembro.

Em relação à pandemia, ela afetou a participação nas eleições, já que o voto não é obrigatório?

Cristiane Frota - O que observamos foi um grande conteúdo publicitário de cuidados a serem tomados e precauções de contágio da Covid19, durante o período de votação. Apesar das enormes filas, essas sem o devido

"A eleição também transcorreu de forma bastante pacífica, os concorrentes parecem respeitar os oportunos palanques para ataques e exposição de suas ideologias"

"O fato de ter atuado por quatro anos como membro titular do TRE-RJ e ter participado ativamente de duas eleições brasileiras me faz ter uma perspectiva mais completa sobre o nosso sistema eleitoral. Isso foi importante na avaliação de um sistema internacional, no caso, o Chile"

distanciamento, o sentimento cívico do eleitor predominou em pelo menos metade da população votante. A imprensa alertava para os cuidados exigidos pela pandemia, mas sempre incentivando o eleitor a comparecer às urnas e exercer a sua cidadania, principalmente pelo fato de o voto não ser obrigatório.

A experiência vivida como membro do Colegiado do TRE-RJ contribuiu para enfrentar esse desafio de atuar como observadora internacional?

Cristiane Frota - Sim! O fato de ter atuado por quatro anos como membro titular do TRE-RJ e ter participado ativamente de duas eleições brasileiras me faz ter uma perspectiva mais completa sobre o nosso sistema eleitoral. Isso foi importante na avaliação de um sistema internacional, no caso, o Chile. É claro, cada país adota o sistema que acredita ser o mais adequado. Isso faz parte da democracia.

Qual a sua percepção sobre temas sensíveis à Justiça Eleitoral brasileira, como propaganda eleitoral, participação feminina na política e fraudes nas eleições chilenas?

Cristiane Frota - O Chile está dando um importantíssimo passo com relação a participação feminina. O protagonismo feminino na nova Constituinte Chilena é inédito, o país será o primeiro no mundo a escrever uma Constituição com igualdade entre homens e mulheres. Dos 155 membros que integrarão a comissão 78 são homens e 77 mulheres. Chama a atenção ainda que as candidatas mulheres foram as mais votadas para a Assembleia Constituinte, e por conta exatamente da Lei de Igualdade de Gênero, criada para evitar um predomínio masculino, obrigou-as a ceder vagas aos homens.
Com relação a fraudes eleitorais, definitivamente essa não é a pauta do Chile. No país o voto não é obrigatório e parece que somente comparecem às urnas os mais engajados na corrida eleitoral.

Qual sua avaliação sobre o trabalho cooperativo com outros observadores das organizações não governamentais Transparencia Electoral e Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (Caoeste)?

Cristiane Frota - O papel que compete a cada observador eleitoral internacional é aprimorar seus conhecimentos e trazer na bagagem os melhores procedimentos de cada sistema eleitoral. Para tanto, os observadores trocam impressões a todo o momento após cada nova experiência. O observador eleitoral é uma testemunha do processo tendo por função observar, anotar e sugerir. Por essa razão sua composição deve ser a mais heterogênea possível, e deve incluir magistrados, juristas, servidores, parlamentares, e outros profissionais de modo a permitir um conhecimento alargado sobre os diferentes mecanismos eleitorais.

Está prevista a elaboração de um relatório com recomendações de melhorias no processo eleitoral chileno? Há contribuições desse trabalho à governança das eleições brasileiras?

Cristiane Frota - Sim! Fizemos um relatório completo ao final da observação eleitoral. Esse trabalho é endereçado a CAOESTE e deve servir como um repositório de informações e impressões dos membros de cada missão.

"O Chile está dando um importantíssimo passo com relação à participação feminina. O protagonismo feminino na nova Constituinte Chilena é inédito, o país será o primeiro no mundo a escrever uma Constituição com igualdade entre homens e mulheres."

Superpoderes supérfluos do art. 23 da LC 64/90: as "provas robustas" no julgamento das candidaturas laranjas.*

VÂNIA SICILIANO AIÊTA
RENATO RIBEIRO DE ALMEIDA
KALEO DORNAIKA

Sobre a autor:

Vânia Siciliano Aiêta. *Professora-Doutora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.*

Renato Ribeiro de Almeida. *Advogado. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo.*

Kaleo Dornaika. *Advogado. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo.*

RESUMO

Em se tratando do julgamento das fraudes em candidaturas femininas o que se vê é uma relutância dos juízes em usar dos superpoderes conferidos pelo art. 23. Se a doutrina teme que ele seja um overpower judicial, a prática mostra o contrário nas ações de cassação de mandato por candidaturas "laranja". Para estas ações exige-se uma prova robusta, não raramente demandando elementos de dolo subjetivo cuja demonstração é francamente impossível. Pensamos a aplicação do art. 23 – do processo eleitoral tout court – como um caminho racional em direção a um desenlace jurídico legítimo, baseado numa base comum de experiências concretas e históricas. Isso significa não retroceder a um superpoder perigoso aos valores democráticos e também, no extremo oposto, não figurar como um dispositivo supérfluo.

Palavras-chave: Candidaturas laranjas, superpoderes supéfluos, julgamentos.

ABSTRACT

When it comes to the judgment of fraud in female candidacies, what is seen is a reluctance of judges to use the superpowers conferred by art. 23. If the doctrine fears that it is a judicial overpower, the practice shows the opposite in the actions to revoke the mandate by "orange" candidacies. For these actions, robust proof is required, often demanding elements of subjective intent whose demonstration is frankly impossible. We think the application of art. 23 – of the electoral process tout court – as a rational path towards a legitimate legal outcome, based on a common basis of concrete and historical experiences. This means not reverting to a superpower that is dangerous to democratic values and also, at the opposite extreme, not appearing as a superfluous device

Keywords: Orange applications, superfluous superpowers, judgments.

*** Texto originariamente publicado na revista Conjur.**

1. O ART. 23 DA LC Nº 64/90 E SUA CRÍTICA A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Talvez o leitor já tenha ouvido falar do art. 23 da Lei Complementar n.º 64/90. Arbitrário. Autoritário. Antidemocrático. Contraditório. Inconciliável com o NCPC. "Supertrunfo". Inconstitucional. Os adjetivos que o acompanham nas discussões jurídicas alertam sobre o terreno em que pisa o eleitoralista quando trata dos poderes instrutórios nas ações eleitorais de cassação de mandato. Neste breve artigo, adicionamos uma característica ao dispositivo: supérfluo.

Em se tratando do julgamento das fraudes em candidaturas femininas o que se vê é uma relutân érfluo.

Para compreender este fenômeno vamos, inicialmente, examinar a discussão sobre a (difícil) relação da norma eleitoral com o Novo Código de Processo Civil. Após apresentar o rito das Ações de Investigação Judicial Eleitoral no art. 22, a LC 64/90 traz a normativa processual sobre o procedimento instrutório:

> *Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, os indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.*

Mesmo antes do projeto do NCPC e a discussão sobre o "livre" convencimento do juiz, a constitucionalidade das expressões "públicos e notórios dos indícios e presunções" e "atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes" já era questionada perante o Supremo Tribunal Federal.

Em 1994, o Partido Socialista Brasileiro alegava na ADI 1.082 que as passagens destacadas do art. 23 da LC nº 64/90 eram inconstitucionais por contrariarem: os arts. 93, IX, e 95, parágrafo único da CRFB/88 ("os dispositivos atacados acabam por conferir poderes ilimitados ao magistrado eleitoral, autorizando-o a julgar o processo com base em provas dele não constantes"); e os princípios constitucionais da segurança jurídica ("as partes poderiam ser surpreendidas"), do contraditório, da ampla defesa e do acesso à ordem jurídica justa.

O julgamento veio em 2014, confirmando a constitucionalidade da norma. [1]

Em voto, o Ministro Marco Aurélio afirmou que "[a]s partes continuam a ter a função precípua de propor os elementos indispensáveis à instrução do processo", mas no caso da lide eleitoral haveria interesses indisponíveis, de ordem pública, viabilizando ao juiz suprir a deficiência da instrução, quando indispensável "para a formação da convicção necessária ao julgamento do mérito".

Nesses vinte anos, porém, a doutrina produziu – e ainda produz – vários questionamentos quanto ao conteúdo do dispositivo processual-eleitoral.

Em consonância com a interpretação autêntica conferida pelo tribunal constitucional, Castro (2008) afirma o ambiente em que as provas eleitorais são produzidas é levado em conta pelo legislador, uma vez que "o processo eleitoral viciado pelo abuso de poder é muito mais sentido e percebido do que traduzido em provas". Haveria um "pacto de silêncio" entre os envolvidos nos ilícitos eleitorais, a exemplo dos casos de corrupção ativa e passiva. O julgador é chamado a zelar pelo interesse público, não podendo ser conivente ao ilícito e desprezando o que "sente" a pretexto de que "o que não está nos autos não está no mundo".

O leitor de Lenio Streck já deve ter antecipado a crítica que o jurista faria. E ele fez.

Chamando-o de "um dos monumentos antidemocráticos a desafiar a nossa inteligência", argumentou que art. 23 é, a um só tempo, contraditório, autoritário, as "presunções" são próprias do juiz, e o conceito de "interesse público de lisura eleitoral" é "vago, impreciso, capaz de albergar os mais diversos designativos". Em análise da constitucionalidade, Streck (2021) argumentou que o art. 23, posto que formalmente redigido em lei complementar, é materialmente um dispositivo de lei ordinária (por seu conteúdo não estar explicitamente reservado no mandamento constitucional – art. 14º, §9 da CF - que deu origem à Lei Complementar); e como tal estaria revogado pelo

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.082/DF, 29 out. 2014. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça eletrônico, 30 out. 2014.

Novo Código de Processo Civil. A regra eleitoral colide diretamente com a primeira parte do art. 371 do NCPC, que dispõe: "O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento". Ou seja, o NCPC restringe o arcabouço instrutório à apresentação de provas – não reconhecendo a pertinência das presunções e indícios.

Dessa forma, o novo código prevaleceria sobre a Lei Complementar, derrogando o art. 23.

O processualista atento poderia rebater com uma possível equiparação do dispositivo eleitoral com o art. 375 do NCPC, que diz: "O juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e, ainda, as regras de experiência técnica, ressalvado, quanto a estas, o exame pericial". Todavia, o art. 23 da LC 64/90 vai muito além das "regras de experiência", ao conceder ao juiz os instrumentos dos "indícios" e "presunções", que não estão albergados em parte alguma da processualística civil atual.

Além do art. 23, a LC 64/90 conta ainda com o parágrafo único do art. 7º:

> *O Juiz, ou Tribunal, formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento.*

O verbo "motivaram" seria uma salvaguarda? A crítica rebate: tanto o dispositivo em comento quanto o art. 23 partem da mesma premissa epistemológica. Haveria uma verdade a ser desvelada no curso do processo, cuja apuração depende tão somente da melhor indicação das partes, uma verdade externa e cognoscível mediante os esforços em demonstrá-la. O perigo aí é evidente: o enviesamento de uma pré-cognição do juiz pode servir-se do amparo das provas para se confirmar. É o paradigma oposto do sistema discursivo de valoração da prova – que concebe o processo como um espaço de refutação, não de confirmação do juízo prévio do julgador (ANDRADE NETO, 2018).

Foi justamente esta a proposta de um sistema discursivo de valoração da prova que sinalizava o novo Código ao abandonar a expressão "livremente" de seu art. 131. Abandonava, com isso, o sistema conhecido pela doutrina como "livre conhecimento motivado" ou "persuasão racional", em que o magistrado atribuía o valor que julgava devido a cada prova. No sistema discursivo à valoração persiste, mas reduz-se o campo de discricionariedade uma vez que o juiz está incumbido de motivar esta valoração. Em outras palavras, o magistrado acolhe ou dispensa o elemento probatório, mas deve justificar esta escolha de uma forma intersubjetivamente sustentável. [2]

E o que há do sistema discursivo de valoração na LC64/90? Aparentemente, nada. Eis o conflito dos dois sistemas.

Ainda mais complexo é justificar o trecho que trata das "circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral". À primeira vista, é incompatível com o art.10 do NCPC, que dispõe: "O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício". A norma processual, que materializa o princípio da não-surpresa, impede que circunstâncias ou fatos alheios ao conjunto probatório sejam utilizados na fundamentação do juiz. Naturalmente, circunstâncias ou fatos não alegados também não podem ser questionados pelas partes, não podendo influenciar na decisão judicial, tornando esta, enfim, uma surpresa. A violação, nesse caso, é do princípio substantivo do contraditório. Não basta às partes terem a oportunidade de contraditarem-se, mas de efetivamente persuadirem o juiz. Se este último utiliza fatos e circunstâncias não indicados ou alegados, evidentemente não foi persuadido para tal. Esta possível violação não passou desapercebida pelo STF, que ressalvou no julgamento da ADI nº 1.082 que "a abertura de oportunidade para as partes contraditarem os elementos obtidos a partir da iniciativa estatal", é indispensável, sob pena "de nulidade do ato judicial". De fato, se é permitido às partes contraditarem-se mutualmente, o mesmo deve se aplicar aos fatos trazidos pelo juiz.

2 Poder-se-ia ainda argumentar que o dever de motivação persiste no pár. ún. do art. 7º da Lc 64/90. A motivação nesse caso, todavia, é puramente formal. Se o mesmo artigo põe de lado o contraditório e o princípio dispositivo, a mera menção ao que seriam motivações não pode ser nada além de uma alusão ao subjetivismo do julgador. O contraditório figura como formalidade, uma vez que não é levado à substancialidade da real persuasão das partes.

Até aqui, todas as críticas feitas ao art. 23 respaldam a conclusão de que seu conteúdo é inconciliável com o novo Código de Processo Civil e, em algum grau, também inconciliável com os direitos fundamentais.

De fato, parece haver algum consenso na doutrina a este respeito.

Apresentamos um ponto de vista que, sem divergir das posições apresentadas, traz um caveat à teoria quando constatada a postura dos Tribunais nos julgamentos das fraudes de gênero.

2. A NÃO-APLICAÇÃO DO ART. 23 EM JULGAMENTOS DE FRAUDE DA COTA FEMININA

No fim das eleições de 2020, a página de Resultados do TSE possibilitava uma checagem da votação de todos os candidatos e candidatas do país. Sem surpresa, era possível encontrar candidatas com votação pífia ou zerada em muitas cidades.

As ações que tivemos a oportunidade de postular possibilitaram construir um ambiente de variáveis controladas propício à análise hermenêutica dos julgamentos em fraudes de gênero similares. Esperamos concluir um estudo comparativo das decisões em diferentes instâncias quando todas elas transitarem em julgado. Por ora, os resultados parciais obtidos já nos permitem concluir por uma não-aplicação do art. 23. Mesmo quando fatos e circunstâncias indicativos da fraude sobejam no curso do processo, as decisões são no sentido da insuficiência de provas.

Adotamos um critério mínimo para a postulação das ações:

a) deveria haver uma votação pífia (arbitramos de 1 a 4 votos) ou zerada da candidata, sem que houvesse um candidato com o mesmo resultado;

b) ausência de recursos próprios investidos e ausência de repasses financeiros específicos

c) ausência de propaganda eleitoral em material impresso e nas redes sociais.

Aos elementos mínimos somavam-se, por vezes, elementos comprobatórios adicionais como: votação em outro candidato (quando a candidata tinha apenas um voto e o Boletim de Urna comprovava não haver recebido votos em sua própria sessão eleitoral); relações de parentesco com outros membros do partido ou da chapa; ausência de defesa técnica (advogado e contadores registrados ausentes nos atos processuais de registro e prestação de contas).

As Sentenças variaram. Houve sucesso em pedidos de suspensão liminar da posse e, em ações similares, o indeferimento por ausência de provas. Em nenhum dos casos, porém, a fundamentação invocou o art. 23.

Em um caso bastante peculiar, somavam-se os elementos da votação pífia (3 votos), ausência de recursos, ausência de propaganda e relações de parentesco com a presidência do partido. Por meio do boletim de urna da sessão eleitoral, comprovou-se ainda que nem a própria candidata votou em si mesma. A Sentença extinguiu o processo sem resolução de mérito com os seguintes argumentos:

> *"Contudo, no caso posto sub judice, conforme será visto, é caso de indeferimento liminar da inicial, dada a notória ausência de sério indício ou circunstância capaz de ensejar a efetiva abertura e prosseguimento da presente AIJE, de modo que se impõe a aplicação do artigo 22, I, "c", da LC 64/90*
>
> *(...)*
>
> *Na inicial, ao invocar os "indícios" de fraude no preenchimento da cota de gênero do Partido, baseia-se em meras ilações e não traz qualquer resquício de verossimilhança de sua tese".*

Felizmente, após a apelação, a Sentença foi anulada, determinando-se a reabertura da instrução.

Nos Tribunais, a tônica das decisões tem sido pela ausência de um conjunto "robusto" de provas. Há aí, ao que

nos parece, um equívoco. Se consideradas como a demonstração do que se alega, as provas eram inatacáveis no tocante à quantidade de votos (comprovável mediante a consulta ao próprio TSE) e à ausência de movimentação financeira (atestada por meio da prestação de contas das candidatas). Ainda assim, persiste a demanda por uma de-monstração da fraude, ignorando os fatos e circunstâncias e a possibilidade de uso do ferramental epistemológico da presunção e dos indícios.

O Tribunal Superior Eleitoral, na ocasião do julgamento do Respe 0602016-38 (Pedro Laurentino – PI) iniciou o debate sobre as provas suficientes para configuração da fraude na cota de gênero. Foi destacado pelo eminente Ministro Tarcisio Vieira, relator, que "Não bastam apenas indícios; são necessárias provas objetivas e robustas aptas a configurar a fraude". O leading case viria em 2019, na oportunidade do julgamento do Respe 19.392 (Valença –PI), que contou com a decisão (polêmica) de cassação e declaração de inelegibilidade de toda a chapa proporcional.

Caso semelhante se deu no município de Cafelândia-SP (Respe 40.989), no qual houve também a cassação de todos os candidatos, nesse caso amparando-se em oitivas das próprias candidatas em Procedimento Preparatório Eleitoral – PPE, ou seja, antes do processo eleitoral propriamente dito. Tema para outro debate.

De todo modo, o TSE mantém o precedente sobre as provas robustas e a necessidade de ir além da quantidade de votos:

> *"(...) a prova da fraude à cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias do caso a denotar o inequívoco fim de mitigar a isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu garantir" (...) "apenas a falta de votos ou atos significativos de campanha não é suficiente à caracterização da fraude alegada, especialmente porque é admissível a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário." (AgR–REspe 799–14/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, DJE de 7/6/2019).*

Busca-se corrigir o "falso positivo" da possibilidade de desistência tácita – mas ao mesmo tempo abre-se campo para que a fraude se perpetue.

Nenhuma menção, em nenhum dos votos, é feita sobre os poderes instrutórios viabilizados pelo art. 23.

3. UM PONTO DE VISTA ÔNTICO SOBRE AS PROVAS

A processualística civil não pode ser incorporada ao sistema eleitoral sem que se leve em conta o ambiente não-privatístico das eleições. Ou seja, o que é justificado no âmbito civil – em que as partes buscam a pacificação de um conflito privado –, não necessariamente respalda uma teoria da prova no ambiente público das eleições.

Reconhecer essa peculiaridade é um ônus argumentativo menor do que necessidade de justificar a utilização do art. 23 por meio da primazia do interesse público como elemento justificador de qualquer atitude do juiz eleitoral, ou ainda recorrer aos mandamentos de moralidade e normalidade das eleições. O que a doutrina parece ignorar é o aspecto ôntico das provas eleitorais, ou seja, a situação fática das eleições como diversa dos conflitos pensados abstratamente pelo legislador ao elaborar o Código de Processo Civil.

Por um lado, há uma tendência de os fatos eleitorais serem fatos notórios ou, ao menos, fatos divulgados. A prática de algumas formas de abuso de poder econômico (por exemplo, o caso em que cestas básicas foram alocadas nas sessões eleitorais) exige que haja uma ostentação de conteúdos. São provas fáceis.

Nesse ponto, poder-se-ia argumentar que, se são fatos públicos e de fácil demonstração, não deveriam exigir grandes esforços dos advogados que buscassem apresentá-los ao juízo. Dessa forma, o artigo 23 se tornaria nova-mente redundante, supérfluo, dando poderes excedentes ao juiz, que sequer precisaria utilizá-los dada a facilidade com que as partes trariam as provas aos autos.

Por outro lado, os fatos que não podem ser demonstrados pelas partes recaem na argumentação que a doutrina atual levanta sobre o viés subjetivo da apreciação das provas e os perigos de violação do devido processo legal. Se não podem ser demonstrados, são provas impossíveis.

Teríamos então os fatos óbvios e os fatos indemonstráveis.

Naturalmente, a prática judicial nos mostra cotidianamente que estes dois extremos raramente se concretizam. Entre provas fáceis e impossíveis há um espectro de dificuldade que podemos considerar o aspecto ôntico da questão. Os casos em que o artigo 23 é demandado são, portanto, aqueles em que a prova não é nem óbvia, nem impossível. Trata-se da prova de difícil obtenção pelas partes. Em outras palavras temos um cenário no qual as partes não são capazes de trazer "provas robustas" aos autos, prevalecendo a percepção sobre os "fatos e circunstâncias" ou um cenário em que é exigido do juiz que recorra à "presunção e aos indícios". Se os advogados ou o representante do Ministério Público, em seus melhores esforços, falharam em obter o probatício suficiente, é razoável supor que os elementos nesse caso não são acessíveis. Ignorar esta dificuldade inerente a análise ôntica das provas é transformar o debate numa disputa meramente teórica: uns vão argumentar pela via axiológica do interesse público, outros pela melhor epistemologia do juízo.

O problema do art. 23 reclama uma teoria processual que leve em conta, ao menos, o trabalho concreto de busca de provas sobre ilícito eleitoral. O caso das fraudes de gênero representa bem os "fatos e circunstâncias" que devem ser levados em conta. Há uma relação cooperativa (seja amistosa ou coercitiva) entre o partido e a candidata "laranja". A questão sociológica de fundo abriria um leque de investigação melhor analisado pelo prisma feminista. Como não podemos senão sinalizar sobre essa necessária discussão nos limitamos a aderir ao pensamento que postula uma estrutura patriarcal que reforça o papel secundário da mulher nas relações de poder. Não faltam também dados estatísticos que demonstram a dificuldade da mulher em obter o mandato representativo correspondente à abrangência de sua inserção na sociedade.

Ainda assim, a atual jurisprudência sobre a fraude de gênero reclama uma robustez probatória que ignora tais "fatos e circunstâncias". Em outras palavras, o timing de aplicação do famigerado art. 23 foi perdido. Quando ele finalmente poderia passar de vilão à herói, num plot twist de sua função normativa, há o recuo dos Tribunais.

4. CONCLUSÃO

Pensemos o art.23 da LC 64/90 como um anti-herói.

As críticas sobre sua inconciliável posição frente ao Novo Código Civil se mantém. Mas também sua inesperada virtude de servir como instrumento a uma interpretação viva das provas nas ações de cassação por fraude à cota de gênero, viabilizador do olhar sobre "fatos e circunstâncias" históricos e sociais.

Dando um passo além na concretização de uma teoria da justiça processual, o jurista alemão Arthur Kaufmann afirma que esta não pode ser o objetivo apenas de uma filosofia do direito, mas uma tarefa individual (pessoal) a "todos aqueles a quem está confiado o direito". Exige-se que o discurso tenha critérios somente formais, mas que esteja inserido em uma comunidade de argumentação que de fato exista na história. É inevitável neste ponto afirmar que os princípios da justiça e do direito (dar a cada um o que é seu, a regra de ouro, o imperativo categórico, a razoabilidade e a proporcionalidade, dentre outros) só se efetivam se concebidos sob uma existência concreta e histórica. Não significa um direito das veleidades ou modas da ocasião, nem da política e dos interesses preponderantes: é, sim, um direito vivo como base comum de uma comunidade jurídica.

Pensamos a aplicação do art. 23 – do processo eleitoral tout court – como um caminho racional em direção a um desenlace jurídico legítimo, baseado numa base comum de experiências concretas e históricas. Isso significa não retroceder a um superpoder perigoso aos valores democráticos e também, no extremo oposto, não figurar como um dispositivo supérfluo.

5. REFERÊNCIAS

ANDRADE NETO, João. O art. 23 da LC nº 64/90 em face do dever de fundamentação no direito eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Processual Eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 393-416. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 6.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.082/DF, 29 out. 2014. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça eletrônico, 30 out. 2014.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 420.

STRECK, Lenio Luiz. Julgar por presunção no direito eleitoral é compatível com novo CPC? **Consultor Jurídico**, 5 nov. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-nov-05/senso-incomum-julgar-presuncao-direitoeleitoral- compativel-cpc>. Acesso em: 05 jul. 2021.

Justiça Eleitoral e fake news: uma análise empírica das ações judiciais nas eleições de 2018

ARY JORGE AGUIAR NOGUEIRA

Sobre a autor:

Ary Jorge Aguiar Nogueira. *Doutorando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, lotado na 90. Zona Eleitoral de Volta Redonda. Parecerista das revistas "Direitos Humanos e Democracia"; "Beijing Law Review"; "International Law Research", dentre outras.*

RESUMO

O trabalho, de natureza predominantemente exploratório-descritiva, pretende discutir a questão das fake news no âmbito da competição eleitoral. O principal objetivo do trabalho é apresentar um panorama da judicialização da competição eleitoral motivada por fake news no ano de 2018, no âmbito da Justiça Eleitoral do Brasil. Ademais, busca-se discutir o conceito e o enquadramento jurídico das fake news no âmbito eleitoral. A pesquisa trabalha dados empíricos numa abordagem quantitativa. O corpus de análise é constituído de base de dados compilada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Justifica-se a pesquisa diante não apenas dos escassos trabalhos empíricos sobre o tema, mas igualmente em razão da relevância que a temática da judicialização da competição eleitoral vem assumindo nos últimos anos. Os resultados apontam que a grande maioria dos processos ajuizados perante os Tribunais Eleitorais que tratavam de desinformação, durante o ciclo eleitoral de 2018, tinha os vocábulos fake news ou “sabidamente inverídico” em seus autos.

Palavras-chave: fake news, processos, Eleições 2018, competição, eleitoral

ABSTRACT

The work, predominantly exploratory-descriptive, intends to discuss the issue of fake news in the context of electoral competition. The main objective of the work is to present an overview of the judicialization of electoral competition motivated by fake news in 2018, within the scope of the Electoral Court of Brazil. Furthermore, it seeks to discuss the concept and legal framework of fake news in the electoral sphere. The research works on empirical data in a quantitative approach. The analysis corpus consists of a database compiled by Getúlio Vargas Foundation – FGV. The research is justified not only in view of the scarce empirical work on the subject, but also because of the relevance that the theme of judicialization of electoral competition has taken on in recent years. Results show that the vast majority of lawsuits filed before the Electoral Courts dealing with misinformation during the 2018 electoral cycle had the words fake news or “known to be untrue” in their records.

Keywords: fake news, lawsuit, elections 2018, competition, electoral

INTRODUÇÃO

A cada dois anos, o Brasil realiza Eleições Gerais, visando à renovação dos cargos de Presidente da República, Deputados Federais e Estaduais, Governadores dos Estados, além de Senadores[1], numa grande operação que envolve milhares de voluntários, cidadãos nomeados como mesários e servidores da Justiça Eleitoral.

As Eleições no Brasil costumam transcorrer sem grandes problemas e a informatização dos sistemas eleitorais nos permite conhecer os eleitos poucas horas após o final dos trabalhos, algo que seguidamente é apontado como motivo de orgulho nacional.

Porém, em muitas localidades, as eleições são precedidas de uma verdadeira guerra judicial, travada entre grupos opositores e/ou Ministério Público e os candidatos eleitos. Neste contexto, o protagonismo do judiciário eleitoral é evidente, pois a ele compete definir se o resultado das urnas prevalecerá, ou se os cidadãos serão eventualmente chamados a uma nova escolha[2] (NOGUEIRA, 2019).

Embora a judicialização da política seja um tema consagrado na literatura nacional (ARANTES, 2005; ARANTES; KERCHE, 1999; CARVALHO, 2004; MARCHETTI, 2004, 2008, 2013; MARCHETTI; CORTEZ, 2015; OLIVEIRA, 2005; POGREBINSCHI, 2012; TAYLOR, 2006, 2007; KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011), faz-se necessário destacar que a subcategoria da judicialização da competição eleitoral ainda conta com amplo espaço para novos pesquisadores, haja vista a incipiente produção voltada especificamente para este campo (PARANHOS et al, 2014).

E neste sentido, um tema transversal vem se colocando com vigor nos últimos ciclos eleitorais, com impactos cada vez mais imprevisíveis nos resultados: a questão da disseminação das fake news no contexto de campanha.

O trabalho, de natureza predominantemente exploratório-descritiva, pretende discutir a questão das fake news no âmbito da competição eleitoral. O corpus da análise é constituído pelas ações judiciais ofertadas perante os Tribunais Eleitorais, ao longo do ciclo eleitoral de 2018, cujo objeto trata-se da desinformação.

A base de dados foi compilada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV: "Eleições, fake news e os tribunais: desinformação online nas eleições brasileiras de 2018: base de dados" (KAROLCZAK; SALVADOR; GALATI, 2020).

Atualmente, o Judiciário Eleitoral apresenta-se cada vez mais decisivo na manutenção da democracia. No entanto, este protagonismo tem como efeito colateral sua utilização por atores políticos como uma espécie de nova arena ou "terceiro turno eleitoral". A título exemplificativo, o número de eleições suplementares ocorridas desde 2004 contam-se às centenas (NOGUEIRA, 2021).

Desta forma, o fenômeno das fake news, conectado ao dinamismo das novas mídias digitais, parece trazer um elemento potencialmente explosivo às relações entre política e justiça.

As tecnologias de informação e de comunicação estão a pleno alcance da sociedade e configuram-se, atualmente, como ferramentas quase essenciais ao ser humano (LÉVY, 2011) e a regulação de condutas pelo Direito, normalmente, compreende "todo o conjunto normativo estatal, embasado constitucionalmente, em suas mais diversas naturezas e categorias hierárquicas" (LEMOS, 2005, p. 21).

Assim, o Direito busca regular o comportamento por meio de leis pré-estabelecidas, ameaçando impor sanções ex post para a violação de determinada regra (LESSIG, 2006, p. 139). Em muitos casos, o conhecimento da existência

1 Cabe lembrar que as cadeiras do Senado são renovadas a cada quatro anos em 1/3 e 2/3 de sua composição, visto que os mandatos daquela Casa Legislativa duram 8 anos.

2 Por força do artigo 224, da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), devem ser realizadas novas eleições em duas hipóteses: quando houver nulidade de votos que atinja mais da metade da votação para os cargos majoritários de presidente da República, governador ou prefeito; ou quando decisão da Justiça Eleitoral importar no indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados. (VIDE ADIN 5525)

e a ameaça da punição bastam para desencorajar o descumprimento da norma jurídica (LEONARDI, 2019, p. 47). O problema é que nem sempre isso basta e muitas vezes a recompensa almejada (a derrota de um adversário político) supera o ônus de uma eventual punição.

A Justiça Eleitoral do Brasil, produto da Revolução de 1930, vê-se diante dos novos desafios impostos por um mundo cada vez mais fluido[3] e não vem se furtando a seu papel, conforme pretendemos demonstrar.

O trabalho encontra-se divididos em três seções. Na primeira, são discutidos os conceitos de judicialização da competição eleitoral, bem como apresentadas as ações judiciais pertinentes. A segunda seção trata da propaganda eleitoral, além de buscar apresentar uma primeira definição de fake news voltada ao âmbito eleitoral. Na terceira seção é apresentada a metodologia de trabalho, além de dados sobre os processos ajuizados em 2018 perante os Tribunais Eleitorais que tratavam da temática da desinformação. A conclusão do trabalho busca retomar o panorama apresentado, além de apresentar as considerações finais.

1. JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL

Esta seção discute a judicialização da competição eleitoral, conceito fundamental para a compreensão da parte empírica da pesquisa constante do último seção.

A judicialização da competição eleitoral pode ser entendida como uma subcategoria da judicialização da política, centrada especificamente nas questões pertinentes à arena eleitoral, podendo ocorrer ao longo de todo o ciclo eleitoral. [4]

O fenômeno da judicialização da política, normalmente associado à expansão global do poder judicial (TATE, 1995; VALLINDER, 1995, p. 283), expressa-se como um instituto de três partes: expansão do discurso legal para fora do meio judicial (um bom exemplo seria o processo administrativo brasileiro, que emula procedimentos e formas tipicamente judiciais); judicialização das políticas públicas por meio da revisão judicial; e finalmente, transferência às cortes de questões de natureza política (HIRSCHL, 2007).

Embora o conceito de "judicialização da política" seja questionado (HAMLIN; KAWAR; SALA, 2015), com autores descartando, inclusive, sua validade como categoria interpretativa (KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011), a literatura aponta, de forma majoritária, que este termo cumpre um relevante papel teórico-descritivo.

A discussão que se coloca quando se aborda a questão da judicialização da competição eleitoral diz respeito às peculiaridades que o fenômeno assume no âmbito eleitoral, pois se pode afirmar, sem receio, que todo o sistema eleitoral brasileiro é, de alguma forma, judicializado desde sua origem (NOGUEIRA, 2019a; MARCHETTI, 2013).

As eleições no Brasil são organizadas por um ramo especializado do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral, que constitui um produto direto da Revolução de 1930. Essa Justiça Especializada foi inspirada nas bandeiras levantadas à época: críticas à oligarquia da Primeira República e o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo coronelismo (MARCHETTI, 2013, p. 41).

Neste sentido, não haveria qualquer discussão de fundo eleitoral que não terminasse sendo analisada e decidida por um juiz, pois até mesmo questões administrativas fazem parte da competência da Justiça Eleitoral.

Pontua a doutrina, que a Justiça Eleitoral não exerce apenas funções jurisdicionais, mas igualmente administrativas, normativas e consultivas (GOMES, 2017; RIBEIRO, 1990). Assim, não é apenas responsável por organizar as

3 Entendido aqui no sentido da modernidade líquida de Zigmunt Bauman (2001), uma nova época em que as relações sociais, econômicas e de produção são frágeis, fugazes e maleáveis, como os líquidos.

4 A noção de ciclo eleitoral (NORRIS, 2014, p. 33) constitui o "padrão ouro" para que a comunidade internacional avalie a integridade de um sistema eleitoral e compreende todos os estágios do processo eleitoral, partindo do desenho e implantação das leis eleitorais até a auditoria e arquivamento dos dados relativos aos resultados, incluindo, a própria gestão dos órgãos envolvidos na administração das eleições (NORRIS, 2015, p. 13).

eleições (aplicação das regras) e julgar os contenciosos eleitorais (adjudicação das regras). Ela também edita resoluções de natureza claramente normativa (formulação de regras), além de prestar informações, manifestando-se sobre questões concretas a interessados legalmente legitimados (MARCHETTI, 2013).

A forma como é estruturado o organismo eleitoral brasileiro, por si só, favoreceria a judicialização de quaisquer questões eleitorais (NOGUEIRA, 2019), sendo certo que: a conexão entre a governança da Justiça Eleitoral e a judicialização das eleições já foi objeto de pesquisa na academia nacional (ZAULI, 2011).

Subsiste, então, a questão de como as fake news impactariam a competição eleitoral. Porém, antes disso, faz-se necessário traçar um breve panorama sobre os instrumentos jurídicos que possibilitariam a judicialização. É o que será visto nas seções seguintes.

1.1. AÇÕES E MEIOS PROCESSUAIS QUE JUDICIALIZAM AS ELEIÇÕES

Como mencionado anteriormente, as eleições brasileiras são extremamente judicializadas, muito em função da forma como se estrutura a governança eleitoral no país.

Trabalhos anteriores (NOGUEIRA, 2019a, 2019b) apontam que haveria oito mecanismos judiciais que, uma vez acionados, poderiam resultar no afastamento de um candidato eleito, seja pelo indeferimento ou cassação do registro, seja pela cassação do diploma ou até mesmo do mandato.

Estes seriam alguns dos principais mecanismos jurídicos empregados pelos competidores durante ciclos eleitorais. A tabela a seguir apresenta um panorama acerca destas ações/impugnações.

Tabela 1. Ações e meios judiciais utilizados na competição eleitoral

AÇÃO JUDICIAL	FUNDAMENTO	OBJETIVO	RESULTADO
Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)	Artigo 14, §§10 e 11, da Constituição Federal	Proteger a cidadania, a lisura e o equilíbrio do pleito, bem como a legitimidade da representação política.	Desconstituição do mandato do eleito.
Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRC)	Artigo 3º, caput, da Lei Complementar 64/90	Não preenchimento dosrequisitos de elegibilidade ou inelegibilidade previstos na próprialei Complementar 64/90 ou na Constituição Federal.	Indeferimento do pedido de registro de candidatura.
Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)	Artigos 19 e 22, caput da Lei Complementar 64/90	Coibir o abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, bem como a utilização indevida de veículos oumeios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.	Declaração de inelegibilidade por 8 (oito) anos e a cassação do registro ou do diploma.
Recurso contra Expedição de Diploma (RCED)	Artigo 262 do Código Eleitoral	Reconhecer inelegibilidade superveniente, a inelegibilidade de natureza constitucional e falta de condição de elegibilidade.	Desconstituição do diploma do candidato eleito.

Representação específica por Excessos em Doação de Campanhas	Artigo 23, da Lei n.º 9.504/97	Coibir a doação superior a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição por pessoa física.	Declaração de inelegibilidade (art. 1º, inciso I, "p", da LC 64/90).
Representação Específica por Captação Irregular de Recursos	Artigo 30-A, da Lei nº 9.504/97	Coibir a captação irregular de recursos de campanha (caixa dois).	Negação ou cassação do diploma do eleito.
Representação Específica por Captação Ilícita de Sufrágio	Artigo 41-A, da Lei 9.504/97	Coibir a captação ilícita de sufrágio (compra de votos).	Cassação do registro ou diploma e aplicação de multa.
Representação Específica pela Prática de Condutas Vedadas	Artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97	Coibir prática de condutas vedadas pelos agentes públicos.	Coibir prática de condutas vedadas pelos agentes públicos.

FONTE: Elaboração própria (2021).

No entanto, quando se trata do fenômeno das *fake news*, que normalmente são disseminadas ao longo da campanha eleitoral, outros mecanismos jurídicos ganham maior relevância. É o que será visto nas seções seguintes.

1.2. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL ILÍCITA

As representações relativas ao descumprimento da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições), salvo disposição expressa em contrário, devem seguir o rito previsto no artigo 96 daquele diploma legal.

Como lembra Gomes (2018), as restrições legais à propaganda eleitoral não chegam a ferir os direitos fundamentais de livre manifestação do pensamento e de informação, uma vez que se ligam aos Princípios de Igualdade, Normalidade e Legitimidade das Eleições.

A Lei das Eleições prevê a aplicação de diversas sanções: aplicação de multa (artigos 36,§3º, 37,§1º, 39, §8º, 43, §2º, 45,§2º); perda de tempo destinado à propaganda eleitoral (artigos 45, §2º, primeira parte, e 55, parágrafo único); perda do direito à veiculação da propaganda (art. 53,§1º); impedimento à apresentação de determinados programas (art. 53, §2º); ou suspensão da programação normal da emissora de rádio ou televisão (artigo 56).

O procedimento da representação é célere, devendo ser supridas eventuais deficiências pelas disposições atinentes à Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), bem como pelo Código de Processo Civil (GOMES, 2018).

Pontua o mencionado autor, que a petição inicial deve ser apresentada em duas vias e instruída com "*prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário*", caso este não seja o autor do fato (art. 40-B, da Lei das Eleições). Deve, ainda, relatar fatos e indicar provas, indícios e circunstâncias que indiquem o ilícito alegado. Caso esteja instruída com mídia de áudio ou vídeo, a degravação deve ser juntada também em duas vias.

Após autuação e distribuição ao juízo eleitoral, o representado é *notificado* (embora a lei mencione notificação, materialmente, trata-se de citação) para, em 48 horas, defender-se. Os autos, então, são encaminhados ao Ministério Público para manifestação no prazo máximo de 24 horas.

Como a petição inicial e a contestação devem vir acompanhadas, em tese, de prova pré-constituída, realiza-se audiência de instrução apenas para a produção de provas que não poderiam acompanhar os atos. O órgão judicial prolatará a sentença, devendo a decisão ser publicada em 24 horas. Da sentença cabe recurso para o TRE respectivo, no prazo de 24 horas.

Nas eleições gerais, nas quais o registro de candidatura é realizado junto aos Tribunais Regional e Superior Elei-

toral, a decisão é proferida por juiz ou ministro auxiliar. Contra o ato caberá recurso na forma do art. 96, §8º, da Lei no 9.504/97.

1.3. PEDIDO DE DIREITO DE RESPOSTA

Gomes (2017) salienta que, entre os Princípios que regem a Propaganda Eleitoral, destacam-se os da *informação e veracidade.* O primeiro dá aos eleitores o direito de receber todas as informações sobre os participantes do certame, sejam elas positivas ou negativas, pois só assim poderão exercer o sufrágio com consciência e responsabilidade. Em relação ao segundo, os fatos e informações veiculados devem apresentar similitude com a verdade fatual ou histórica.

Ademais, configura-se como crime eleitoral "divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado" (art. 323, do Código Eleitoral).

O próximo seção é dedicado a discutir a questão da propaganda eleitoral, porém, pode-se antecipar que sua principal função é proporcionar a cada candidato a oportunidade de expor sua imagem, ideias e seus projetos, com a intenção de convencer os eleitores de que seja a melhor opção de voto. Portanto, não se admite que a propaganda se torne palco de embates pessoais, agressões morais ou difusão de mentiras.

O artigo 243, inciso IX, do Código Eleitoral assevera que:

> *"Art. 243. Não será tolerada propaganda:*
> *(...)*
> *IX - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública."*

Assim, além dos ilícitos previstos nos artigos 323 a 326 do Código Eleitoral, fica assegurada a reparação de eventual dano moral sofrido pelo ofendido, a ser perseguido perante a Justiça Comum.

O direito de resposta está previsto no artigo 58, da Lei n.º 9.504/97:

> *"Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social."*

Para Gonçalves (2018, p. 241), trata-se da ferramenta apta a coibir a veiculação da chamada "propaganda negativa". Porém, o mencionado autor alerta que não se configura o direito diante de mera crítica, manifestação de discordância ou desapreço de um candidato em relação a outro.

Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais Superiores não deixa dúvidas:

> *"(...) não enseja direito de resposta a crítica genérica, inespecífica, despida de alusão clara a determinado governo, candidato, partido ou coligação. (TSE, Rp. n.º 119271, j. 23.09.2014)*
> *(...) não enseja direito de resposta o fato de o conteúdo da informação ser passível de dúvida, controvérsia ou discussão na esfera política. (TSE, Rp n.º 108357, j. 09.09.2014)*
> *(...) para fins de direito de resposta, o fato sabidamente inverídico é aquele que não demanda investigação, sendo perceptível de plano. (TSE, Rp. n.º 120133, j. 23.09.2014)*
> *(...) A afirmação feita durante propaganda eleitoral gratuita, ainda que com maior ênfase no tocante ao período de comparação entre governos, atribuindo a candidato responsabilidade pelo reajuste de tarifa de energia, consubstancia mera crítica política, não se enquadrando nas hipóteses deste artigo. (TSE, Rp. n.º 287840, j. 29.09.2010)"*

O direito de resposta somente é admitido após a escolha dos candidatos em convenção e seu procedimento segue o estabelecido no artigo 96, da Lei das Eleições, porém, com algumas particularidades.

Conforme relembra Gomes (2017), a Lei das Eleições fixa o prazo máximo de 72 horas da data da formulação do pedido para que a decisão judicial seja prolatada, prevista, inclusive, convocação de juiz auxiliar e até mesmo

A culpa é das mulheres: o artigo 190 do novo código eleitoral e o espaço vazio nas listas partidárias nas eleições de 2014 e 2018*

*Este artigo é um nota técnica do 2 do Fórum Fluminense Mais Mulheres na Política

CLARA MARIA DE OLIVEIRA ARAÚJO

LIGIA FABRIS

MICHELLE FERRETI

Com a colaboração de* **Jader Soares *e* **Kaline Santos** *nas análises estatísticas.*

Sobre as autoras:

***Clara Maria de Oliveira Araújo**. Professora e pesquisadora do PPCIS/UERJ*
***Ligia Fabris.** Professora e pesquisadora da FGV Direito Rio*
***Michelle Ferreti.** Pesquisadora e diretora do Instituto Alziras*

RESUMO

Este artigo examina um item da proposta de Código Eleitoral em debate no Congresso Nacional (PLP nº 112/2021): o número de candidatos que podem integrar as listas eleitorais dos partidos políticos para as legislaturas proporcionais. O texto discute a relação entre as mudanças na legislação que define o número máximo de candidatos às eleições e a implementação das cotas de gênero nas últimas décadas. Apresenta sucintamente a trajetória da legislação de cotas e mostra como as mudanças nos percentuais de candidatos por sexo coincidiram com mudanças legais nos percentuais máximos de candidatos de cada partido nas eleições proporcionais. Argumenta que esses movimentos paralelos também podem ter sido motivados por tentativas dos partidos de manter padrões de candidatura ameaçados, à medida que as cotas foram aprimoradas. Apresenta os primeiros resultados de pesquisa sobre cotas e listas eleitorais nas eleições proporcionais de 2014 e 2018. Os dados demonstram, por meio de cálculos estatísticos, que alguns argumentos utilizados no debate em curso sobre a ausência de candidatas mulheres são falsos e pretendem legitimar retrocessos na Lei de Cotas.

Palavras-chave: Cotas de gênero, eleições, mulheres, cotas eleitorais,representação política.

ABSTRACT

Our emphasis here turns to the issue of the presence of women in parliament and, in particular, to article 190, which deals with the maximum number of candidacies to be launched by political parties in proportional elections, correlating this debate with electoral quotas and mandatory of filling in party lists with at least 30% of candidates of each sex (in practice, women). The current wording of Article 190 provides that "[...] each political party may register candidates in a total of up to one hundred percent of the number of seats in dispute". And the next five paragraphs2 deal with how to include the minimum and maximum quotas of candidacies by sex. It is this item that will be the object of the comments below.

Keywords: gender quotas, elections, women, electoral quotas, political representation.

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica nº 2 do Fórum Fluminense Mais Mulheres na Política tem o propósito de comentar um artigo do **Projeto de Lei Complementar PLP no 112/2021** que contou com a relatoria da deputada Margarete Coelho (PP-PI) e a autoria de outros oito parlamentares: Soraya Santos (PL-RJ), Jonathan de Jesus (REPUBLIC/RR), Paulo Teixeira (PT/SP), Giovani Cherini (PL/RS), Orlando Silva (PCdoB/SP), Lafayette de Andrada (REPUBLIC/MG), Dulce Miranda (MDB/TO) e Otto Alencar Filho (PSD/BA).

O texto, em fase de votação na Câmara Federal, ainda deve seguir para apreciação do Senado e propõe um Código Eleitoral com 898 artigos. Nossa ênfase aqui se volta para o tema da presença das mulheres no parlamento e, de modo particular, ao artigo 190 que trata do *número máximo de candidaturas a serem lançadas pelos partidos políticos nas eleições proporcionais*, correlacionando esse debate com as cotas eleitorais e a obrigatoriedade de preenchimento das listas partidárias com pelo menos 30% de candidaturas de cada sexo (na prática, mulheres).

A redação atual do artigo 190 dispõe que "*[...] cada partido político poderá registrar candidatos no total de até cem por cento do número de cadeiras em disputa*". E os cinco parágrafos seguintes[1] tratam da forma de inclusão das cotas mínimas e máximas de candidaturas por sexo. É este item que será objeto dos comentários a seguir.

Com alguma frequência, temos acompanhado, no âmbito do debate legislativo, a apresentação de propostas variadas que sugerem desde o fim da obrigatoriedade de composição das chapas com pelo menos 30% de candidaturas de mulheres até a ausência de punição aos partidos políticos que não cumprirem com essa determinação legal, como é o caso do PL 1951/2021 de autoria do Senador Angelo Coronel. Essas medidas vão na contramão das boas práticas adotadas por países que lideram os rankings internacionais de presença de mulheres na política, significam abrir caminho para retrocesso nos patamares legislativos e efetivos das ações afirmativas e nos parcos espaços já conquistados com muita luta.

Tais proposições se sustentam no argumento amplamente difundido pelas elites partidárias de que seria muito difícil encontrar mulheres em quantidade suficiente para preencher as vagas correspondentes ao percentual mínimo de 30% das listas de candidaturas. Portanto, a imposição dessa regra estaria, de um lado, levando a um aumento de candidaturas fictícias de mulheres e, de outro, forçaria a renúncia de homens que pretendem se candidatar, mas desistem de fazê-lo para não extrapolar o limite máximo de 70% das vagas impostas pelas cotas de candidaturas por sexo, gerando prejuízos para o desempenho eleitoral dos partidos.

Como os vários documentos produzidos pela academia e pelos movimentos sociais já demonstraram, esse argumento tem vários problemas e apontam, de forma velada, para um vaticínio discriminatório, a-histórico e machista: "a culpa é das mulheres".

Primeiro, insiste na suposição estereotipada, preconceituosa e descontextualizada de que mulheres não gostam de política. Logo, sua escassa presença ou mesmo as dificuldades de "encontrar" candidatas para as listas seria explicada, basicamente, ao seu desinteresse "natural" em concorrer.

Segundo, desconsidera, na prática, os aspectos vinculados aos obstáculos intrafamiliares que penalizam as mulheres, limitando suas possibilidades de concorrer em igualdade de condições nos espaços públicos e, de maneira particular, nos espaços da política, considerados mais adversos, competitivos e com dinâmicas muitas vezes opostas às rotinas familiares que acabam sendo assumidas principalmente, e de forma desigual, pelas mulheres.

Terceiro, escamoteia a complexidade e os obstáculos que nosso sistema político-eleitoral reserva aos iniciantes, outsiders e segmentos sociais em desvantagem, como clara e desproporcionalmente é o caso feminino. Barreiras

1 Os parágrafos são os seguintes: §1o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) com candidaturas de cada sexo, considerando-se o sexo declarado no cadastro eleitoral; §2o No cálculo de vagas previsto no § 1o deste artigo, qualquer fração resultante será igualada a 1 (um) no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro. §3o O cálculo dos percentuais de candidatos para cada sexo terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político, com expressa autorização firmada pelo candidato ou candidata, e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição. §4o A extrapolação do número de candidatos ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por sexo é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político, se este, devidamente intimado, não proceder à regularização.

que incluem desde o acesso desigual a recursos para financiamento de campanhas, assédio e violência política, falta de apoio partidário, dentre outros.

Quarto, retira de contexto o longo e penoso processo, desde a adoção das cotas em 1996 até os dias de hoje, para que essa política tivesse alguma efetividade. As condições de efetividade das cotas no Brasil só começaram a ocorrer, e de forma tímida, em 2009 quando os partidos passaram a ser obrigados efetivamente a preencher (e não apenas reservar) pelo menos 30% das vagas para candidaturas de cada sexo. E os resultados mais concretos puderam ser observados apenas em 2018, com a aplicação de punição aos partidos que descumprissem essas ações afirmativas e com a obrigatoriedade de destinação mínima de 30% recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) para as campanhas femininas.

Quinto, como nos referimos em textos anteriores, na prática, esses discursos recusam propostas de ações afirmativas que partem do princípio de que é necessário ter mecanismos de estímulo e inclusão capazes de proporcionar rearranjos nos lugares tradicionalmente ocupados – e é justamente em reação a qualquer possibilidade de mudança efetiva que esses discursos se organizam.

Por último, e mais importante para o enfoque central desta nota técnica, **pouco se discute a respeito das alterações feitas nas disposições legais sobre o número total de candidaturas que os partidos poderiam lançar, modificações estas feitas concomitantes à adoção das cotas.**

1. COTAS PARA MULHERES E AUMENTO DE CANDIDATURAS MÁXIMAS: CONTORNOS DE INEFETIVIDADE

Antes da primeira Lei de cotas, os partidos isolados ou em coligação poderiam lançar candidatos que correspondessem, respectivamente a 100% e 120% do total de cadeiras em disputa no legislativo. No entanto, para viabilizar a aprovação da primeira legislação de cotas eleitorais do país - a Lei 9.100/1995 que definia o mínimo de 20% de candidaturas de mulheres nas chapas -, apresentou-se como contrapartida a proposta de que os totais de candidaturas nas listas fossem aumentados para 120% nos casos de partidos sem coligação e 150% para partidos coligados (Art. 11, caput e §§ da Lei 9.100/95[2]).

Dois anos depois, com a entrada em vigor da Lei 9.054/1997, que ampliava as cotas mínimas de 20% para 30% de mulheres nas listas partidárias, os números de candidatos passíveis de registros nas chapas cresceram ainda mais. Os patamares máximos passaram a variar de 150% (no caso de partidos sem coligação) até 200% nos casos de coligação. Nos Estados onde o número de vagas à Câmara Federal fosse igual ou inferior a 20 (vinte) cadeiras, poderiam ser lançados 200% de candidatos em relação ao total de assentos em disputa; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento (ou seja, um total de 300% de candidatos)[3] . Com a reforma política de 2015, a Lei n. 13156/2015 gerou nova alteração normativa e passou a definir que:

Art. 10 - "[...] cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até **150% (cento e cinquenta por cento)**

2 Lei 9.100/95, Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. I - de zero a vinte Deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher; II - de vinte e um a quarenta Deputados, mais quarenta por cento; III - de quarenta e um a sessenta Deputados, mais sessenta por cento; IV - de sessenta e um a oitenta Deputados, mais oitenta por cento; V - acima de oitenta Deputados, mais cem por cento. § 2o Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher. § 3o Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres. § 4o Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

3 Lei 9.054/1997, Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. § 1o No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher. § 2o Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento. § 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. § 4o Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior. § 5o No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput e nos §§ 1o e 2o deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.

do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas";

II- nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher".

Não é sem fundamento supor aqui que as cotas motivaram essas sucessivas modificações. Na prática, a ampliação do número total de candidaturas anulou o efeito que as ações afirmativas poderiam gerar, na medida em que se evitou o deslocamento de indivíduos ou grupos de lugares estabelecidos para abrir novas chances para aqueles que estão excluídos.

Conforme os percentuais estipulados para as cotas mínimas de cada sexo se elevavam, ampliava-se, simultaneamente, o número total de candidaturas possíveis de serem lançadas pelos partidos, de forma a criar vagas para as mulheres sem que fosse necessário renunciar aos espaços masculinos nas listas partidárias. Em outros termos, procedeu-se a mudanças para que tudo permanecesse igual e os lugares tradicionalmente ocupados não fossem desestabilizados.

Em relação à política de cotas, vale lembrar aqui que, ao longo da década de 90 e dos anos 2000, predominou entre os partidos políticos a conveniente interpretação de que *seria suficiente reservar as vagas para as mulheres nas chapas dentro dos percentuais estabelecidos pela legislação, mas não haveria necessariamente a obrigatoriedade de preenchê-las*, com a ressalva de que esses postos não poderiam ser ocupados com candidaturas de outro sexo.

Somente em 2009, os partidos passam a ser obrigados pela lei 12.034/2009 a efetivamente preencher e não apenas reservar o percentual mínimo de 30% de candidaturas com pessoas de cada sexo. Mas, ao que tudo indica, mesmo antes dessa legislação entrar em vigor, o número total de candidaturas que poderiam ser lançadas pelas agremiações partidárias se mostrava excessivo, independentemente das cotas de gênero.

Ainda em 2006, o cientista político Jairo Nicolau,[4] analisando os problemas atinentes ao nosso sistema de lista aberta de candidaturas, registrou que nenhum partido havia preenchido a totalidade das vagas disponíveis no país nas três últimas eleições por ele investigadas.

Dois outros fatores reconhecidos como eleitoralmente problemáticos podem ter contribuído para que a ampliação desses totais não resultasse em maior incremento de candidaturas ao longo das duas décadas. O primeiro é a fragmentação partidária brasileira, que só vem aumentando ao longo dos últimos 25 anos. E o segundo é o crescente custo das campanhas eleitorais, já bastante documentado, resultando na legislação de 2015 (Lei no 13.165/15) que proibiu o financiamento privado de campanha e, posteriormente, criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

A história sobre o aumento do número total de candidaturas nas chapas eleitorais é pouco contada. Do mesmo modo, a fragmentação do sistema partidário brasileiro e o encarecimento das campanhas políticas não costumam ser mencionados como obstáculos que dificultam o preenchimento da totalidade das vagas existentes pelos partidos. **Não se questiona se haveria uma "oferta" artificial de candidaturas bem maior do que as possibilidades efetivas e a "demandas" reais de cidadãos e cidadãs por participação na disputa política. Nesse contexto, o não preenchimento das vagas de candidaturas femininas segue sendo compreendido como um "problema causado pelas mulheres", deixando-se de lado o debate acerca do número máximo de candidaturas ter sido inflado.**

Ainda que nos pareça despropositado e antidemocrático conceber um sistema político que, em pleno século XXI, tem parte de seus atores centrais – partidos políticos e parlamentares - aceitando ou mesmo legislando com base nessa fundamentação, resolvemos investigar se teria algum fundamento estatístico sólido o argumento de que a

4 NICOLAU, Jairo, "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil", DADOS, v.49, pp.689-720, 2006.

totalidade das vagas existentes para os homens não seria preenchida em razão da Lei de Cotas. **Em outras palavras, nos perguntamos: será mesmo que as mulheres são responsáveis pela exclusão dos homens das listas de candidaturas para evitar o descumprimento pelos partidos dos percentuais mínimos de cada sexo nas chapas, conforme estabelece a legislação?**

2. TESTANDO HIPÓTESES

A análise abaixo tem por objetivo investigar a hipótese de que a falta de mulheres interessadas em disputar as eleições obrigaria os partidos e coligações a desistir de lançar mais candidaturas masculinas para evitar o descumprimento da cota mínima de 30% de cada sexo. Considerando apenas os dados estatísticos disponíveis no TSE, sem análises qualitativas complementares, resolvemos verificar se esse argumento, ou hipótese, tem sustentação nos dados. Perguntamos, então:

> **a)** teriam os homens sido obrigados a renunciar a suas candidaturas para manter o equilíbrio de 30% - 70% de cada sexo na composição das listas partidárias em decorrência da dificuldade de encontrar mulheres para preencher as vagas na proporção mínima exigida pela legislação?
>
> **b)** ainda que isso tenha ocorrido em alguns casos, é possível afirmar que esse tem sido o padrão de ocupação das vagas e listas partidárias? Qual a relevância desse fenômeno em termos de volume e significância estatística, tendo em vista o histórico e a experiência eleitoral do país? Caso esta hipótese seja verdadeira, ela se aplica a uma quantidade expressiva de partidos ou coligações em uma determinada eleição?

Embora esta hipótese seja de difícil verificação, já que os dados disponíveis não registram intenções ou desistências de candidaturas, para que ela seja verdadeira, espera-se que a soma de candidatos de ambos os sexos registrados pelos partidos se aproxime o máximo possível do montante total de vagas disponíveis e permitidas pela legislação, respeitando-se a proporção mínima de 30% e máxima de 70% de candidaturas de cada sexo.

Para fins ilustrativos, suponhamos uma unidade da federação com direito a 10 vagas na Câmara Federal. Como a legislação em vigor permite que, em parte dos Estados, partidos ou coligações registrem candidaturas correspondentes a 1,5 vezes o total de cadeiras em disputa, poderiam ser apresentadas até 15 candidaturas para concorrer ao referido cargo. Vamos considerar que determinado partido ou coligação tenha oficializado 14 candidaturas, sendo 9 do sexo masculino (64%) e 5 do sexo feminino (36%), respeitando a cota mínima de 30% para cada sexo.

Partindo da premissa de que todas as mulheres com interesse em se candidatar teriam sido lançadas (neste caso, 5), o total de homens candidatos poderia ter chegado a 10, considerando o limite máximo de candidaturas permitidas pela lei (neste caso, 15), sem qualquer risco de descumprimento da política de cotas, já que, neste cenário, teríamos uma chapa composta por 67% de homens (10 candidatos) e 33% de mulheres (5 candidatas). Esse exemplo configura uma situação, na qual é falsa a hipótese de que a escassez de mulheres candidatas levaria a um cerceamento das candidaturas masculinas e ao não preenchimento de todas as vagas disponíveis para cada partido ou coligação.

A fim de verificar se poderiam ter lançado mais candidatos do sexo masculino nas eleições para deputado federal em 2014 e 2018, analisamos o número máximo de candidaturas permitidas para cada partido ou coligação nos respectivos anos e comparamos com o total de candidatos efetivamente lançados e com a proporção de candidatos de cada sexo registrados nas listas partidárias.

No caso de sobra de vagas, investigamos se poderiam ter sido lançados mais candidatos homens, sem que isso gerasse a necessidade de registro de mais candidaturas de mulheres para o devido cumprimento da política de cotas na proporção de 30%-70%. **Em caso positivo, a hipótese de que a falta de mulheres interessadas em disputar as eleições prejudicaria as candidaturas masculinas é absolutamente falsa.** Em caso negativo, não é possível afirmar se tal hipótese é falsa e tampouco verdadeira, pois não temos como saber se, de fato, todos os homens interessados em se candidatar acabaram concorrendo ao pleito ou se existiriam mais candidatos disponíveis que foram obrigados a desistir, em função da baixa presença de mulheres dispostas a compor determinada chapa.

3. METODOLOGIA

A partir do número de candidatas mulheres registradas por cada partido ou coligação, calculou- se o número máximo de candidatos do sexo masculino que poderiam ter sido lançados, levando em conta os percentuais estabelecidos pela lei de cotas vigente, respectivamente 30% e 70%, utilizando-se a fórmula a seguir:

$$\textbf{NÚMERO MÁXIMO DE HOMENS} = \frac{(\text{NÚMERO DE CANDIDATAS MULHERES} \times 0{,}7)}{0{,}3} \quad \text{(Eq. 1)}$$

Considera-se o número de candidaturas femininas equivalente ao piso de 30%, pois, caso fosse verdadeira a hipótese da insuficiência de mulheres interessadas em disputar as eleições, a tendência dos partidos seria de concentrar seus esforços para cumprir apenas a proporção mínima de 30% exigida pela lei. No caso da obtenção de números fracionados, o resultado da Equação 1 foi arredondado para baixo, observando-se os limites legais estabelecidos para o registro total de candidaturas.

A quantidade de candidaturas do sexo masculino adicionais passíveis de preenchimento e não utilizadas pelos partidos foi calculada a partir da diferença entre o número máximo de candidaturas masculinas possíveis de serem lançadas sem a necessidade de candidaturas femininas extras para cumprimento das cotas e o total de candidaturas masculinas oficializadas nas listas partidárias, como pode ser visto a seguir:

VAGAS MASCULINAS NÃO PREENCHIDAS = NÚMERO MÁXIMO DE CANDIDATURAS MASCULINAS PASSÍVEIS DE REGISTRO - TOTAL DE CANDIDATURAS MASCULINAS EFETIVAMENTE REGISTRADAS NAS LISTAS PARTIDÁRIAS (Eq. 2)

4. RESULTADOS

As tabelas 1 e 2 abaixo demonstram a síntese dos comportamentos gerais dos partidos em relação ao preenchimento das vagas de candidaturas a deputado federal, com e sem coligação, para os awnforme box abaixo:

Box 1: Quantidade máxima de candidaturas que poderiam ser registradas por partidos ou coligações

ELEIÇÕES 2014			ELEIÇÕES 2018	
Estados com ***até 20 representantes*** na Câmara dos Deputados	partidos isolados	poderiam lançar **até 200%** do total de vagas em disputa	Estados com ***até 12 representantes*** na Câmara dos Deputados	Partidos isolados ou coligados poderiam lançar **até 200%** do total de vagas em disputa
	coligações	poderiam lançar **até 300%** do total de vagas em disputa		
Estados com ***mais de 20 representantes*** na Câmara dos Deputados	partidos isolados	poderiam lançar **até 150%** do total de vagas em disputa	Estados com ***mais de 12 representantes*** na Câmara dos Deputados	Partidos isolados ou coligados poderiam lançar **até 150%** do total de vagas em disputa
	coligações	poderiam lançar **até 200%** do total de vagas em disputa		

Nas tabelas a seguir, a primeira coluna informa o montante de candidaturas permitidas para cada partido ou coligação em relação ao total de cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados, tendo por base a legislação vigente no período. A segunda coluna apresenta o número de Estados enquadrados em cada uma dessas situações. A terceira coluna identifica os tipos de candidaturas, se foram por partidos isolados ou coligações. As duas colunas centrais 4 e 5 demonstram a distribuição dos respectivos números absolutos e relativos de situações (candidaturas), nas quais é possível ou não afirmar que os partidos poderiam ter lançado mais homens sem descumprir a legislação que

exige um mínimo de 30% de mulheres nas listas. A sexta e última coluna traz o somatório dos partidos e coligações que ocorreram nos estados, de acordo com as regras e tipos de candidaturas.

Tabela 1 - Eleições para a Câmara Federal em 2014

Total de candidaturas permitidas por cada partido ou coligação	Total de vagas disponíveis	Qtde de UFs	Tipo de Candidatura	Partidos e coligações que NÃO PODERIAM ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem o devido registro de mais mulheres candidatas para cumprimento das cotas(*)		Partidos e coligações que PODERIAM ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem o devido registro de mais mulheres candidatas para cumprimento das cotas(**)		Total de partidos ou coligações existentes no pleito eleitoral
				Qtde	%	Qtde	%	
200% do total de cadeiras em disputa	Até 20 vagas	19 estados	Coligação	45	56%	36	44%	81
300% do total de cadeiras em disputa			Partido	24	47%	27	53%	51
-			Total	69	52%	63	48%	132
150% do total de cadeiras em disputa	Superior a 20 vagas	8 estados	Coligação	28	60%	19	40%	47
200% do total de cadeiras em disputa			Partido	24	53%	21	47%	45
-			Total	52	57%	40	43%	92
Total	Total	Brasil	Coligação	73	57%	55	43%	128
			Partido	48	50%	48	50%	96
			Total	121	54%	103	46%	224

Nota:
(*) Para esses partidos ou coligações, não podemos afirmar que a hipótese de falta de candidatos do sexo feminino é falsa. No entanto, também não podemos afirmar o contrário.
(**) Para esses partidos ou coligações, podemos afirmar que a hipótese de falta de candidatos do sexo feminino é FALSA.

Tabela 2- Eleições para a Câmara Federal em 2018

Total de candidaturas permitidas por cada partido ou coligação	Qtde de UFs	Tipo de Candidatura	Partidos e coligações que NÃO PODERIAM ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem o devido registro de mais mulheres candidatas para cumprimento das cotas(*)		Partidos e coligações que PODERIAM ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem o devido registro de mais mulheres candidatas para cumprimento das cotas(**)		Total de partidos ou coligações existentes no pleito eleitoral
			Qtde	%	Qtde	%	
200% do total de cadeiras em disputa	15 estados	Coligação	55	57%	42	43%	97
		Partido	28	52%	26	48%	54
		Total	83	55%	68	45%	151
150% do total de cadeiras em disputa	12 estados	Coligação	44	49%	45	51%	89
		Partido	36	49%	38	51%	74
		Total	80	49%	83	51%	163
Total	Brasil	Coligação	99	53%	87	47%	186
		Partido	64	50%	64	50%	128
		Total	163	52%	151	48%	314

Nota:
(*) Para esses partidos ou coligações, não podemos afirmar que a hipótese de falta de candidatos do sexo feminino é falsa. No entanto, também não podemos afirmar o contrário.
(**) Para esses partidos ou coligações, podemos afirmar que a hipótese de falta de candidatos do sexo feminino é FALSA.

A análise das candidaturas para deputados federais em 2014, revela que 46% dos partidos que concorreram naquele ano, coligados ou não, poderiam ter lançado mais homens candidatos sem ferir a regra da cota de gênero. Nas situações sem coligação, 50% poderiam tê-lo feito e nos casos de coligação, 43%. Observando-se os percentuais segundo corte do número de vagas nos estados, verifica-se que isso ocorreu com mais frequência nos estados com menor número de representantes (e, menos populosos): em 48% dos casos, sendo 43% em situação de coligações, ou seja, **em cerca de metade das situações poderiam ter sido lançados mais candidatos do sexo masculino sem a necessidade de registrar mais mulheres na chapa**. No entanto, os partidos e coligações não o fizeram.

Já em 2018, mesmo com a nova legislação que reduziu o número total de candidatos passíveis de registro nas listas partidárias, esses percentuais seguiram elevados: **48% de todos os partidos que concorreram poderiam ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem risco de ferir as cotas, mas não o fizeram, sendo 47% nas situações de coligação e 50% nas situações sem coligação**.

Os dados demonstram que, nos dois anos analisados, cerca de metade dos partidos não preenchem a totalidade das vagas disponíveis, independentemente de terem concorrido de forma isolada ou em coligação.

Desta análise preliminar, pode-se concluir que, em 54% dos casos no ano de 2014 e em 52% dos casos no ano de 2018, as evidências não confirmam e nem falseiam a hipótese de prejuízo às candidaturas masculinas e ao desempenho eleitoral dos partidos por conta da falta de interesse de mulheres em disputar as eleições.

Por outro lado, pode-se afirmar que é falsa a hipótese de que as cotas para mulheres causariam prejuízo às candidaturas masculinas e ao desempenho eleitoral dos partidos para 46% e 48% dos casos, respectivamente em 2014 e 2018. Ou seja, há um espaço vazio nas listas partidárias que não se explica pela obrigatoriedade do preenchimento das cotas de candidaturas de mulheres. Em outras palavras: nesses casos, estatisticamente, não pode ser atribuído às cotas qualquer restrição a candidatura de homens.

A seguir, a tabela 3 apresenta a média e a mediana do registro das candidaturas a deputado federal pelos partidos políticos no ano de 2018 em relação ao total de vagas passíveis de preenchimento nas respectivas chapas. Os cálculos foram realizados separadamente para os partidos isolados e coligados:

Tabela 3 – Média e mediana do registro de candidaturas nos partidos políticos em 2018

Ano	Situação	Média (%)	Mediana (%)
2018	COLIGAÇÃO	73,87	71,74
	PARTIDO ISOLADO	36,02	31,34

Fonte: elaborado por Jodir Soares a partir dos dados do TSE

Os resultados indicam que, em geral, os partidos políticos, quando concorrendo isolados, ficaram bem aquém do preenchimento das vagas disponíveis. Mesmo quando existem as coligações, sobraram vagas a serem preenchidas, visto que a média e a mediana oscilam entre 73,78% e 71,74%.

Tais análises preliminares sugerem que **o preenchimento parcial das vagas disponíveis nas listas partidárias não pode ser exclusivamente atribuído às mulheres e às dificuldades de cumprimento das cotas de candidaturas femininas.**

Esse conjunto de análises sugere que há várias outras barreiras, que incluem desde o envolvimento e participação política, a obstáculos financeiros e de outra natureza, bem como contextos políticos locais, que definem engenharias eleitorais e interferem na composição das listas partidárias e no interesse dos potenciais candidatos de disputarem as eleições. **Portanto, indica que não se pode imputar problemas complexos do sistema eleitoral às leis que abrem espaço para as mulheres.**

Os dados apresentados sugerem ainda que o **PL 1951/2021 de autoria do Senador ngelo Coronel aprovado no Senado e em apreciação pela Câmara, ao propor o fim da obrigatoriedade do preenchimento das chapas com pelo menos 30% de candidaturas de cada sexo, não se assenta em evidências suficientemente robustas, e parte do falso e preconceituoso argumento de que o estímulo às candidaturas de mulheres é um problema.**

5. CONCLUSÕES

A elaboração dessa nota técnica foi motivada pela seguinte pergunta: o preenchimento parcial das vagas disponíveis nas listas partidárias e o espaço vazio nas chapas seria responsabilidade exclusiva das mulheres e poderia ser explicada por sua falta de vontade ou interesse de participar da política?

Parece-nos evidente que, mesmo considerando o cenário de coligações, parte considerável dos partidos fica longe de registrar todas as candidaturas a que teria direito, mesmo naqueles contextos em que poderiam incluir mais homens nas chapas sem correr o risco de descumprimento das cotas exigidas pela legislação.

A breve análise acima apresenta evidências de que, mesmo por vias exclusivamente estatísticas, e sem considerar todos os outros fatores já bastante discutidos pela literatura, o argumento de que a obrigatoriedade da observância das cotas mínimas de 30% para mulheres tem gerado a exclusão compulsória de homens não se sustenta diante dos números. Isso porque, quase metade dos partidos nos anos de 2014 e de 2018 poderiam ter lançado mais candidatos do sexo masculino sem correr o risco de descumprimento da referida norma e não o fizeram, provavelmente, porque não dispunham de mais interessados para concorrer ao pleito, ou porque tinham estratégias eleitorais específicas. **Em síntese, podemos afirmar categoricamente que, em quase metade dos casos nas duas eleições analisadas (2014 e 2018) a culpa NÃO foi das mulheres.**

Nesta breve exposição, além de reunirmos evidências de que "a culpa não é das mulheres", demonstramos também que, em geral, sobram vagas a serem preenchidas pelos partidos. **Em outras palavras, a demanda por participar da disputa eleitoral tem sido menor do que a oferta de vagas estipuladas pela legislação nos diferentes pleitos. Em decorrência disso, os partidos encontram dificuldades para encontrar candidaturas e preencher integralmente suas listas, independente do gênero.**

Diante dessas evidências, parece ser realista o texto apresentado no artigo 190 do Projeto de Lei Complementar PLP no 112/2021 que limita o montante de candidaturas a serem lançadas por cada partido ao equivalente a 100% do total de cadeiras em disputa, comparativamente com a legislação anterior, onde os percentuais variavam entre 150% e 200%.

Os dados indicam que tal proposta pode permitir maior equilíbrio e competitividade nas possibilidades de entradas e participação de mulheres e homens como candidatos aos cargos legislativos. Contudo, para que esse equilíbrio de fato ocorra e, ao mesmo tempo, se preserve o princípio que move as ações afirmativas, **é necessário assegurar as três conquistas fundamentais para as mulheres na política: a obrigatoriedade da cota mínima de 30% para candidatura de mulheres, com recursos proporcionais ao percentual de candidaturas do sexo feminino e punição aos partidos nos casos de descumprimento da norma.** Do contrário, a eliminação da cláusula de obrigatoriedade do preenchimento de candidaturas poderá significar um cheque em branco para os partidos abandonarem políticas de estímulo.

O argumento de que isso será preservado via a aprovação da contagem em dobro dos votos obtidos pelas mulheres para efeito de distribuição dos recursos eleitorais é frágil, insuficiente e arriscado: a contagem em dobro dos votos, sem a obrigatoriedade de garantir um mínimo de 30% de mulheres candidatas pode, simplesmente, ser efetivada incluindo-se apenas poucas mulheres puxadoras de votos e/ou celebridades ou nomes isolados, sem necessariamente democratizar o acesso à competição eleitoral. Nesse sentido, **o PL 1951/2021 de autoria do Senador ngelo Coronel tem caráter inteiramente retrógrado, ao retirar a obrigatoriedade dos partidos de preencherem a cota mínima de 30% de candidaturas de mulheres, indo na contramão de direitos políticos conquistados há mais de uma década.**

O novo Código Eleitoral deveria extinguir a competência da Justiça Eleitoral para crimes conexos

SILVANA BATINI

Sobre a autora:

Silvana Batini. *Procuradora Regional da República, Doutora em Direito pela PUC/RJ; Professora da FGV Direito Rio e da EMERJ*

RESUMO

Neste breve ensaio, buscamos focar o olhar para o tema do direito penal eleitoral, mais especificamente sobre regras de competência criminal da justiça eleitoral. Antes disso, importante registrar os notórios avanços propostos no projeto na matéria penal, na forma de um enxugamento criterioso dos tipos penais, que finalmente abrangem a proteção útil e necessária de bens jurídicos verdadeiramente caros ao processo eleitoral. Por fim, embora os cenários mais recentes de conexão com crimes eleitorais venham sendo os grandes esquemas de corrupção, o próprio projeto de Código Eleitoral traz uma preocupação nova.

Palavras-chave: código eleitoral, Justiça Eleitoral, crimes conexos, competência criminal, crimes comuns conexos

ABSTRACT

In this brief essay, we seek to focus on the issue of electoral criminal law, more specifically on the rules of criminal jurisdiction in electoral justice. Before that, it is important to note the notorious advances proposed in the project in criminal matters, in the form of a judicious streamlining of criminal types, which finally encompass the useful and necessary protection of legal assets that are truly dear to the electoral process. Finally, although the most recent scenarios of connection with electoral crimes have been the great corruption schemes, the Electoral Code project itself brings a new concern.

Keywords: electoral code, Electoral Justice, related crimes, criminal jurisdiction, related common crimes

A aspiração por uma codificação da legislação eleitoral brasileira frequenta a comunidade eleitoralista há tempos. A excessiva fragmentação das normas sempre foi alvo de críticas por conta das dificuldades de compatibilização e integração. Portanto, o projeto de um novo Código Eleitoral é uma promessa de devolver racionalidade e coerência ao sistema. É uma ideia bem-vinda.

Mais que isto, a sistematização das normas em um corpo orgânico inspira investidas mais consistentes na construção de uma dogmática mais sólida, apta a dar fundamentos de maior previsibilidade e segurança jurídica à jurisdição eleitoral. Sabemos que as alterações legislativas frequentes, aliadas à formação transitória das cortes eleitorais são fatores que geram natural instabilidade no tratamento dos conflitos eleitorais judicializáveis. Não se quer sustentar que esta instabilidade seja, necessariamente, ruim. Ao contrário, pode traduzir e absorver a elasticidade do ambiente político e permitir as adaptações desejáveis às realidades de cada eleição. Todavia, isto não nos desonera da tarefa de pensar em dogmática do direito eleitoral, na forma de teorias e princípios que norteiem juízos com mais previsibilidade e menos improviso.

Tudo para dizer que julgamos saudável e oportuna a discussão de um novo Código Eleitoral, ainda que tenhamos críticas severas em relação à velocidade com que está tramitando no Congresso Nacional[1], velocidade esta que julgamos incompatível com a complexidade de determinados temas e com a necessidade de ampliação do debate público.

Neste breve ensaio, buscamos focar o olhar para o tema do direito penal eleitoral, mais especificamente sobre regras de competência criminal da justiça eleitoral.

Antes disso, importante registrar os notórios avanços propostos no projeto na matéria penal, na forma de um enxugamento criterioso dos tipos penais, que finalmente abrangem a proteção útil e necessária de bens jurídicos verdadeiramente caros ao processo eleitoral.

Nítido que o espírito da reforma foi o de prestigiar os princípios da subsidiariedade e fragmentariedade, reservando-se a força do direito penal apenas para as questões efetivamente graves para as quais seja insuficiente o enfrentamento menos gravoso, como, por exemplo, a tipificação das condutas de desinformação, de financiamento clandestino ou fraudulento, da extorsão e do constrangimento ilegal eleitoral. Destaque para o tipo da violência política contra mulheres, ainda que não se consiga encontrar uma explicação lógica para o tratamento restritivo do tipo, uma vez que o fenômeno recorrente da violência política de gênero não se restringe às mulheres.

Todavia, é no alargamento da competência criminal da justiça eleitoral que reside um dos maiores problemas do PLP 112/2021.

O projeto propõe no artigo 859, com acentuada ênfase, a manutenção da competência da justiça eleitoral para os crimes comuns conexos aos crimes eleitorais, reproduzindo, em essência, o disposto no atual Código Eleitoral de 1965 (CE) e no Código de Processo Penal de 1941 (CPP).[2]

Cremos que a fixação da força atrativa da justiça eleitoral para crimes comuns conexos não se justifica por nenhuma das vias pelas quais se pretenda analisar a questão. Assim, o dispositivo proposto está sendo visto, de forma equivocada, como algo natural e dado, sem reflexão de suas consequências e problemas. Em outras palavras, estamos sacrificando uma oportunidade ímpar de conferir tratamento mais racional ao sistema e corrigir uma distorção gerida em contexto histórico e jurídico totalmente diverso.

1 No momento em que escrevemos este texto o PLP 112/2021 foi aprovado na Câmara de Deputados e tramita no Senado.

2 A proposta atualmente em discussão prevê: Art. 859. Compete à justiça eleitoral processar e julgar os crimes eleitorais e todos os conexos, independentemente da gravidade ou pena cominada, prevalecendo sempre sobre as justiças comuns federal e estadual. O atual Código Eleitoral, por sua vez, dispõe: Art. 35. Compete aos juízes: (...)II – processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos tribunais regionais. Por fim, o artigo 78,IV do CPP prevê: Art. 78. Na determinação da competência por conexão ou continência, serão observadas as seguintes regras: (...) IV - no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta.

De início, é importante compreender a abrangência do que decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2019, na Questão de Ordem no INQ 4335, ocasião em que a Corte posicionou-se pela vigência dos referidos artigos 35, II do CE e 78, IV do CPP.

A questão constitucional envolvida naquele feito versava sobre tese da suposta não recepção destes dispositivos, por força do artigo 109 da Constituição de 1988, que define a competência da Justiça Federal. Esta tese não prevaleceu e o STF reafirmou a competência da justiça eleitoral para crimes conexos a crimes eleitorais. Mas é importante destacar, sem receio do enfado, que o STF não disse que a competência da Justiça Eleitoral para crimes conexos derivava da Constituição. E nem poderia fazê-lo.

É que, ao contrário das constituições que a antecederam (1937, 1946, 1967 e 1969), a Constituição de 88 não fixou competência mínima para a justiça eleitoral e nem tampouco determinou a força atrativa da especializada para crimes conexos[3]. Preferiu deixar à lei complementar a tarefa de deliberar sobre o tema, como consta do artigo 121[4]. Ou seja, compete ao legislador infraconstitucional fazer as devidas escolhas e as mudanças cabíveis.

É preciso reconhecer que a discussão sobre a competência da justiça eleitoral para crimes conexos só ganhou relevância por força da operação Lava Jato, que trouxe à tona relações supostamente promíscuas entre grandes esquemas de corrupção e campanhas eleitorais. Talvez as controvérsias em torno da operação e os candentes debates que ela gerou possam ter obscurecido a reflexão sobre o tema. É importante, porém, saber separar uma coisa da outra. Não se trata agora de discutir se tal ou qual processo deveria ter ido para a justiça eleitoral, mas sim de deliberar sobre qual é o melhor modelo institucional de tratamento de processos criminais que queremos, doravante, para o país.

A decisão do STF versa sobre a regra vigente e sua recepção pela ordem constitucional. É a deliberação sobre o ser. Mas o momento de reforma eleitoral é propício para se repensar os modelos e para questionar seus acertos e conveniências. É tempo de deliberar sobre o dever ser.

O modelo atual da prevalência da justiça eleitoral para crimes conexos decorre inicialmente de uma regra do CPP que determina a reunião de processos na justiça especializada, regra esta estabelecida durante um regime autoritário e durante o qual não existiam nem a justiça eleitoral e nem a justiça comum federal. A regra foi repetida no Código Eleitoral de 1965, período também de recesso democrático e com a competência da justiça eleitoral limitada pelo contexto político de então. De lá para cá, a atuação da justiça eleitoral intensificou-se de forma exponencial, os processos eleitorais se tornaram mais complexos, a criminalidade muito mais organizada e suas imbricações com as campanhas eleitorais muito diversas daquelas imaginadas pelo legislador de 41 e de 65.

É preciso refletir com abertura e honestidade se se justifica, hoje, manter esta competência alargada em mãos de uma justiça de construção anômala, transitória e com competências específicas muito peculiares e ao mesmo tempo gigantescas.

A experiência vem mostrando que crimes eleitorais têm potencial de se conectar com a macrodelinquência econômica que opera em redes complexas de corrupção, lavagem e organização criminosa. São estruturas criminosas que demandam estratégias também complexas de apuração e investigação que, historicamente, não são naturais na justiça eleitoral.

E neste ponto é bom que se diga que não se discute aqui a expertise desta ou daquela justiça. O que está em jogo são ajustes em torno de desenhos institucionais.

É claro que a justiça eleitoral poderá se equipar devidamente para fazer frente a esta demanda. Ampliar recursos materiais, humanos, investir em treinamento e em tecnologia. Vai precisar de mais servidores especializados e de mais varas especializadas. O Ministério Público Eleitoral também precisará ampliar sua estrutura, contratar mais

3 Sobre o tema, confira-se BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo Penal, RT, 8ª. ed., 2020

4 Constituição da República - Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais

gente e treinar e adquirir equipamentos e estruturas tecnológicas. Teoricamente, tudo isso é possível.

Resta saber se isso é interessante e viável no Brasil de hoje, quando a justiça eleitoral já precisa canalizar esforços para o enfrentamento de suas questões próprias e exclusivas de gestão das eleições, o que não é pouco. Menos ainda, quando se tem em mente que o Brasil conta com dois braços da justiça comum já equipados e desenhados para tratar o tema. Onde está a racionalidade em duplicar competências e estruturas, sem benefícios em retorno?

A menos que se demonstre de forma muito clara qual a vantagem de fazermos migrar os processos de crimes comuns para a justiça eleitoral, nada justifica que o legislador reformista não considere a mudança e opte pela separação dos processos, em casos de conexão entre crimes comuns e eleitorais.

A reunião dos feitos na justiça eleitoral não traz vantagens a ninguém. Não há vantagens à ampla defesa, não há vantagens para o sistema de justiça eleitoral e tampouco há vantagens para o processo eleitoral. Muito ao contrário. A força atrativa da justiça eleitoral para crimes comuns atrai também mais custos, interfere no ritmo da gestão dos pleitos e sem nenhum benefício real para a defesa. O eventual ganho que a defesa possa auferir em uma justiça que tende a ser mais lenta, porque tem por tarefa primordial cuidar de eleições e não de crimes, não é critério legítimo de aferição. Essa seria uma aposta na falência.

Regras de competência devem guardar racionalidade. Otimização de resultados e custos para todas as partes. Nenhuma razão de ordem racional justifica a competência criminal alargada da justiça eleitoral.

A Justiça Eleitoral foi desenhada para preservação da soberania popular. Não à toa conta em sua composição com membros não togados, como forma de lhe garantir legitimidade para avançar em juízos críticos de cassação de mandatos e de liberdades políticas. Não é um desenho institucional compatível com julgamentos de crimes comuns que exigem da magistratura deveres e limites não existentes em toda a magistratura eleitoral.

Por fim, embora os cenários mais recentes de conexão com crimes eleitorais venham sendo os grandes esquemas de corrupção, o próprio projeto de Código Eleitoral traz uma preocupação nova. Refiro-me aos tipos de extorsão eleitoral e constrangimento ilegal eleitoral, propostos nos artigos 876 e 877 do Projeto[5]. São, claramente, tipos que abrangem as situações críticas de comunidades dominadas pelo crime organizado, especialmente no modelo miliciano e que vêm interferindo cada vez mais em campanhas eleitorais.

A prevalecer o entendimento hoje vigente e referendado no novo projeto, milícias que ocasionalmente se envolvam de forma criminosa em campanhas eleitorais deverão ser inteiramente investigadas e processadas na justiça eleitoral. Um deslocamento de competência que soa absurdo e ilógico.

Por diversas razões a história recente pode ter inspirado muitos a enxergarem a competência da justiça eleitoral para crimes comuns como um caminho natural e dado. Ou até preferível para alguns. Mas em tempos de reformas legislativas, é no futuro que precisamos mirar. A oportunidade de um novo Código Eleitoral deve preservar a Justiça Eleitoral de competências que lhe são estranhas, porque a sobrecarga de competências estranhas à sua natureza, no Brasil de hoje, trará sacrifícios em todas as frentes. Seja na prestação jurisdicional criminal, seja na tarefa exclusiva de continuar bem gerindo o processo eleitoral.

---

5 Extorsão eleitoral Art. 876. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter voto, ou abster-se de votar, em determinado candidato ou partido, a fazer, tolerar que se faça ou deixar de fazer alguma coisa: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa. § 1º Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço) até metade se o crime for praticado com emprego de arma ou em concurso de pessoas.§ 2º Se o crime é cometido mediante a restrição de liberdade da vítima, e essa condição é necessária para a obtenção da finalidade eleitoral, a pena é de reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, alé m da multa. § 3º Se do emprego da violência resulta lesão corporal de natureza grave, a pena é de reclusão, de 16 (dezesseis) a 24 (vinte e quatro) anos, e multa.§ 4º Se resulta morte, a pena é de reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos, e multa. Constrangimento ilegal eleitoral Art. 877. Constranger, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de favorecer a si ou a outrem na disputa eleitoral, candidatos, apoiadores contratados ou voluntários, lideranças partidárias ou comunitá rias, a não fazer o que a lei permite ou a fazer o que ela não manda: Pena – reclusão, de 3 (trê s) a 6 (seis) anos, e multa.

Facebook, fake news e eleições: as interfaces da maior rede social utilizada no Brasil

SHIRLEY DE JESUS OLIVEIRA PEREIRA

Sobre a autora:

Shirley de Jesus Oliveira Pereira. *Graduada em Relações Internacionais pela PUC/GO. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela FMP – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Componente do grupo de pesquisa Sociedade da informação e "Fake Democracy": os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP. Técnica Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.*

RESUMO

Este artigo trata do fenômeno das fake news relacionadas às eleições e que são divulgadas no Facebook. Demonstra como a internet revolucionou nosso modo de lidar com questões sociais, políticas e outras. Isso pode ser visto pelo uso das redes sociais no país, principalmente Facebook, que deixou de ser apenas um espaço para entretenimento para se tornar um espaço de discussão sobre a coisa pública. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica.

Palavras-chave: Rede Social, Facebook, Desinformação, Eleições

ABSTRACT

This work is about fake news phenomenon related to elections and that are posted on Facebook. Demonstrate how internet changed our way to deal with social, political issues and others. This can be seen by the use of social medias in the country, specially Facebook, that is not anymore an entertainment space, but also a space to discuss about the public thing. The methodological approach is the hypothetical deductive and the research technique is essentially bibliographic.

Keywords: Socila Media, Facebook, Fake News, Elections.

1 INTRODUÇÃO

O uso da Internet provocou uma verdadeira revolução mundial em vários aspectos: tecnológico, social, econômico e político. Tal modificação paradigmática possibilitou a chamada Sociedade da Informação, desencadeada desde o último século. Assim para Castells (1988):

> *No final do século XX vivemos um desses raros intervalos da história. Um intervalo cuja característica é a transformação de nossa 'cultura material' pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da informação. (CASTELLS, 1998)*

Nossas relações inter-pares saíram da vida real para a realidade virtual. Cliques, envios de mensagens, tuítes, curtidas, buscas na Internet já se tornaram parte do nosso dia-a-dia. Aliás, não utilizar as redes sociais é que é considerado estranho contemporaneamente.

As redes sociais são utilizadas não só para entretenimento e estabelecimento de relacionamentos, mas também para realizar negócios e até para fazer política.

Com as vidas expostas nas redes sociais, passamos também a ser alvos de vários discursos sociais maléficos, como as fake news e discurso de ódio. Não só somos alvos dessa exposição como também passamos a fornecer nossos dados pessoais nas redes, que podem ser utilizados por terceiros para fins comerciais e até políticos.

É preciso dizer que a análise/processamento da informação tem possibilitado gerar conhecimento na rede sobre nós. Nesse sentido, a informação é o núcleo central dessa revolução tecnológica:

> *A primeira característica do novo paradigma é que a informação é sua matéria-prima: são tecnologias para agir sobre a informação, não apenas informação para agir sobre a tecnologia, como foi o caso das revoluções tecnológicas anteriores. (CASTELLS, 1998)*

Sendo assim, a informação (dados) que circula na rede (Internet) pode ou não ser verdadeira. Tanto estamos sujeitos a ver nas redes sociais um bombardeio de informações como produzimos informações na Internet. E será que checamos as informações que produzimos ou compartilhamos nas redes sociais? Esse é um questionamento que precisamos ter mente para não sermos alvos de discursos violadores do nosso direito de ter informação correta como as *fake news*.

2 REDES SOCIAIS E *FAKE NEWS*

As redes sociais são um espaço privado criado para o entretenimento e comunicação, no entanto, tem se tornado um local para disseminação de discursos maléficos: as *fake news*. Para Rais e Sales (2020), um bom conceito seria o de: "mensagem propositadamente mentirosa capaz de gerar dano efetivo ou potencial em busca de alguma vantagem."

São mensagens criadas de forma intencional por alguns operadores com o intuito de enganar os usuários com fins econômicos ou políticos. Por ser um termo paradoxo[1] e polissêmico, a comunidade acadêmica convencionou utilizar o temo Desinformação (*disinformation*) ao invés do termo *fake news*.

As fake news têm aparência de notícia verdadeira, possuem aspectos jornalísticos, "resgatam elementos estilísticos e estéticos para atrair a atenção e a confiança dos leitores, como a apresentação de manchetes atrativas e o uso de fotografia e outros recursos de apoio. " (MUÑOZ SANHUEZA citado por ALVIM, 2019)

Para o professor Barreto Junior (2020), no contexto eleitoral, este tipo de comunicação, feita de forma intencional e disseminada também intencionalmente na rede, tem o propósito de ganhar fidelização do público em épocas de grande polarização ideológica e de reforçar vieses ideológicos e políticos: "*Fake News* são bastante sofisticadas,

1 Diogo Rais em entrevista ao site Consultor Jurídico em 2018 explana que: " É difícil definir (o termo Fake News), porque a tradução literal, "notícia falsa", não dá conta, por ser um paradoxo em si mesmo: se algo é notícia, não pode ser falso; e se é falso, não pode ser notícia. "

planejadas desde sua gênese, disseminadas de forma intencional com o intuito de atingir objetivos econômicos ou políticos bastante específicos". (BARRETO JUNIOR, 2020)

Apesar de esse ano (2021) não ser ano eleitoral, uma grande onda de notícias falsas sobre as urnas eletrônicas circularam na internet com o intuito de tirar o crédito do voto eletrônico já implantado no Brasil há muitos anos, já que, segundo alguns, a urna não é confiável e só o seria se tivesse um módulo de impressão veiculado a ela para imprimir o voto e, assim, podermos auditar o nosso voto.

A votação na Câmara de Deputados sobre o voto impresso (Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 135/2019) parece ter colocado fim nesses tipos de *fake news* sobre a urna eletrônica, pelo menos até agora (2021). Isso mostrou que mais da metade dos congressistas entendera que a urna eletrônica é segura e já passa por diversas auditoras antes e depois das eleições.

Certamente que levantar esse tipo de desconfiança em relação às urnas nas redes sociais acaba por tirar nosso foco dos assuntos públicos que deveriam estar sendo observados e levados em questão. Discutir sobre a coisa pública é muito importante. Fortalece a democracia. Mas isso não acontece, quando poucos estabelecem o que deve ser discutido nesses espaços privados com o intuito de afastar nosso olhar dos problemas sociais, econômicos e políticos do país, inflamando e polarizando ainda mais a opinião pública.

Na ocasião da votação da PEC do voto impresso, o deputado Marcelo Ramos expressou o seguinte: "O brasileiro precisa de vacina, emprego e comida na mesa. A Câmara precisa virar esta página para tratar do que realmente importa para o País." (Agência Câmara de Notícias, 2021).

De fato, ao invés de estarmos pensando e discutindo sobre esses problemas, estamos deixando de fazê-lo e acabamos por não pressionarmos o governo por respostas mais concretas para esses problemas. Além de tornamo-nos uma sociedade mais dividida, acreditando em mensagens não verdadeiras, já que muitos acabam por não checar a veracidade ou não desse tipo de informação.

Ainda pior, é contribuir para a propagação da desinformação sem saber de que é o alvo da manipulação, da tentativa de torná-lo fiel a uma ideologia ou viés político ou da tentativa de mantê-lo alheio à própria realidade ao sugerir temas de discussão política ou geral que desviam a atenção do eleitor do que realmente deveria estar se discutindo e pensando. (BARRETO JUNIOR, 2021)

3 FACEBOOK, FAKE NEWS E ELEIÇÕES

O Facebook é uma rede social utilizada no mundo todo. Tem aproximadamente 2,8 bilhões de usuários (STATISTA, 2021a), sendo que o Brasil está em 4º lugar em relação à quantidade de usuários ativos, possuindo 130 milhões de usuários ativos, atrás somente de Índia (340 milhões de usuários), Estados Unidos (200 milhões de usuários) e Indonésia (140 milhões de usuários), segundo o que consta no site Statista, 2021b.

Considerando que o Facebook é dono de outras redes sociais/aplicativo de mensagem que costumamos usar diariamente, como o Whatsapp e Instagram, o número de usuários de redes sociais no país passa da marca de 50% da população brasileira.

Diante desses números, conseguimos ver o alcance do que é postado na rede. O que é postado pelo usuário pode impactar relações, processos e organizações em vários cantos do país. CASTELLS (1998) já nos informava como a Internet já estava impactando processos e organizações desde século passado:

> *A terceira característica (da Sociedade da Informação) refere-se à lógica de redes em qualquer sistema ou conjunto de relações, usando essas novas tecnologias da informação... Essa configuração topológica, a rede, agora pode ser implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças a recentes tecnologias de informação. (CASTELLS, 1998)*

Apesar de o Facebook ser uma rede social que o usuário utiliza para entretenimento e relacionamentos, passou a ser um espaço para disseminação de *fake news* sobre vários assuntos, inclusive políticos. E, pudemos ver, desde o início da pandemia do Covid-19, como desinformação sobre Covid-19 impactaram as pessoas e nossa sociedade.

Um exemplo é a desinformação de que não tomar a vacina seria indiferente no combate ao vírus, que circulou e circula na rede, fazendo com que várias pessoas, inclusive de alta escolaridade e diversas autoridades, não tenham tomado nenhuma dose até o momento. Hoje (outubro/2021), já podemos perceber que a alta quantidade de pessoas já vacinadas com a 1ª dose no país fez com que o número de mortes decorrentes do Covid esteja decaindo e não seja um problema como foi no início desse ano.

Desse modo, conseguimos ver com muita clareza como o Facebook deixou de ser um ambiente de apenas entretenimento para se tornar um espaço para a discussão pública e até para a realização de política.

Nas últimas eleições brasileiras, por exemplo, o Facebook criou condições para a realização de propaganda política paga. O chamado impulsionamento foi muito utilizado nas últimas eleições principalmente por causa da pandemia.

Antes da pandemia, os políticos já estavam ultrapassando a forma tradicional de se fazer política para a forma digital. Já havia quem mencionasse campanhas 100% digitais ("campanhas 2.0"). "Com o tempo a atividade digital da campanha eleitoral foi deixando de ser uma seção periférica, para passar a formar parte da 'espinha dorsal' de todo projeto em busca de votos." (DADER citado por ALVIM, 2019).

Outro fato político interessante que ocorreu por meio do Facebook foi a organização de muitas manifestações sociais no Brasil desde as que ocorreram em 2013 até as recentes pró-Bolsonaro, como o ato de 07 de setembro de 2021. Ocorreram manifestações em diversas partes do país, demonstrando o grande alcance dos posts:

> *O registro histórico das revoluções tecnológicas (...) mostra que todas são caracterizadas por sua penetrabilidade, ou seja, por sua penetração em todos os domínios da atividade humana, não como fonte exógena de impacto, mas como o tecido em que essa atividade é exercida. (CASTELLS, 1998)*

É dizer que uma postagem pode impactar tanto na vida real, que é capaz de sair da organização da rede e alcançar nossa organização social e em vários lugares do país, inclusive em cidades muito pequenas nos interiores dos Estados. Antes da primeira manifestação, estávamos acostumados a apenas discutir sobre os problemas, mas não havia outra ação mais enérgica da população. Isso mudou. Agora, estamos mais responsivos. Por meio das redes sociais e aplicativos de mensagens, mais organizados e passamos a expressar nosso ponto de vista nas ruas, seja pró ou contra governo.

Apesar desse ponto positivo advindo do uso do Facebook, como já dito, a desinformação circula como quer na rede social. O Facebook não checa o conteúdo da mensagem para verificar se se trata de uma mensagem falsa. A empresa tem parcerias com checadores de notícias falsas que quando verificam se tratar de assuntos não verdadeiros, repassam a informação à plataforma que deixa visível ao lado da postagem: "Informação falsa, checada por checadores independentes, veja o porquê." (BRASIL, 2020)

É claro que o Facebook remove conteúdos que violam as políticas de uso da plataforma, como: contas falsas, spam, bullying, conteúdo suicida, conteúdo violento e outros. Remove, também, conteúdos destinados a enganar, desencorajar ou impedir que as pessoas votem no dia da eleição, como assuntos que façam crer que a eleição foi adiada ou algum santinho postado com o número errado. (BRASIL, 2020)

Desde o início da pandemia, percebemos desinformação sobre o Covid serem removidas do Facebook, inclusive de grandes contas, como de presidentes. No entanto, a empresa não consegue supervisionar todas as contas e postagens feitas diariamente, já que quando a mensagem não é vista por seus sistemas automatizados e/ou supervisores humanos como fora do padrão das políticas de uso da plataforma não é removida.

Então, cabe ao usuário fazer essa triagem, não acessando nem compartilhando mensagens desinformativas. O problema é que quase ninguém checa as informações do que aparece em sua *timeline*, acabando por se tornar

um elo na circularização da notícia falsa na rede, já que quando curte a postagem, ela aparece na timeline de seus amigos:

> *É muito comum o uso das primeiras vítimas como uma espécie de elo para compor uma corrente difusora das Fake News. Assim, aquelas pessoas que de boa-fé acreditaram estar em contato com uma verdadeira notícia, passam, ainda que sem perceber, a colaborar com a disseminação e difusão dessas notícias falsas. Portanto, boa parte de toda essa produção se escoa com o apoio das próprias vítimas. (RAIS, citado por BARRETO JUNIOR e VENTURI JUNIOR, 2020)*

Assim, um pequeno grupo de pessoas cria propositadamente uma mensagem falsa para enganar o usuário por motivos econômicos e/ou políticos e espalha na rede. Nem precisa de tanto esforço assim para fazer viralizar. Nós, que não sabemos a origem da notícia, se de fato é verdadeira ou não, fazemos a notícia viralizar.

Quando o Facebook não remove a notícia falsa quando há uma denúncia, o usuário pode recorrer ao Poder Judiciário. Nas eleições de 2018, o Facebook liderou as ações eleitorais visando remoção de conteúdo:

> *Dos 827 processos, 68% dos réus eram provedores de aplicação. Dos provedores de aplicações apontados como réus nessas ações, o Facebook liderou novamente o ranking nesse ano com 80% das ações, seguido pelo Google (6,7%) e Twitter (2,8%). (MARTINS et all, 2020)*

Desse modo, vai caber ao Poder Judiciário o poder de decidir se aquele conteúdo é verdadeiro ou não. Até lá, a notícia já pode ter viralizado e causado um estrago que não dê para ser contornado a tempo do dia da eleição:

> *As informações desatualizadas (erradas) permanecem disponíveis na memória, apesar das tentativas de atualização da memória (conserto). A informação retraída, porém, disponível, pode ser automaticamente ativada e aceita como válida em algum ponto, especialmente quando seu processamento parece fluente. Nesses casos, qualquer ativação automática de informações desatualizadas (ou falsas) exigirá algum processamento de memória estratégico para neutralizar a possível afluência das informações inválidas. (CIDRÃO, NETO, RAIS, 2018)*

4 CONCLUSÃO

A Internet iniciou uma nova fase de comunicação em vários âmbitos da sociedade, inclusive no espaço eleitoral. Campanhas políticas passaram da forma tradicional à digital nos últimos anos, manifestações sociais e políticas estão sendo organizadas pelas redes sociais, além de terem se tornado um espaço para discussão da coisa pública e um local para disseminação de discursos maléficos, como as *fake news*.

O fenômeno das *fake news* relacionadas às eleições que viralizou na Internet é um assunto relativamente novo. Ganhou força na rede nas eleições americanas 2016 e, desde então, não deixou mais de fazer parte do nosso cotidiano, inclusive em escala global. As redes sociais tem sido um dos meios de maior circularização delas. Fato é que as grandes democracias têm estudado o fenômeno e tentado encontrar soluções.

Infelizmente, o que já sabemos é que se trata de um fenômeno extremamente nocivo para a sociedade da informação, em que quase todos estão conectados e quase tudo está na rede. Espalhar *fake news* pode ser uma forma de tenta alienar o eleitor, desviando a sua atenção do que deveria realmente estar sendo discutido. Lembrando que a notícia não verdadeira é disseminada com o objetivo de enganar para obter ganho político ou econômico: “Não faz sentido descolar as fake news do interesse econômico ou político na sua produção e profusão.” (RAIS e SALES, 2020)

O pior de tudo é que o indivíduo que recebe a desinformação e não a checa quando repassa, é o elo da viralização desse tipo de desinformação, e, quase sempre, nem nota, todo esse cenário, nem percebe que faz parte de uma rede em que certamente é o elo mais fraco. Além de ser vítima, passa a ser, então, propulsor das *fake news*.

Nesse cenário, é muito importante que o indivíduo consiga entender que *fake news* circulam na rede regularmente e que checar um fato antes de curti-lo é essencial para romper com a circularização delas. Isso pode ter muito mais eficácia quanto à circularização dessa mensagem do que uma intervenção estatal, seja por meio do Judiciário ou do Legislativo.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. Abuso de poder nas competições eleitorais. Curitiba: Juruá, 2019.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco; VENTURI JUNIOR, Gustavo. **Fake News em Imagens**: um esforço de compreensão da estratégia comunicacional exitosa na eleição presidencial de 2018. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 04-35, jan.-abril.2020.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. **Fake News e discurso do ódio: estratégia de guerra permanente em grupos de Whatsapp** in FAKE NEWS: A conexão entre a desinformação e o direito. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. **Desinformação e direito na sociedade da informação** in Sociedade da informação e "fake democracy": os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger; Murilo Borges (Org.). Andradina: Meraki, 2021.

BRASIL. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS/ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara rejeita proposta que tornava obrigatório o voto impresso. 10 agosto 2021. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/noticias/792343-camara-rejeita-proposta-que-tornava-obrigatorio-o-voto-impresso/>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Treinamento de combate à desinformação – Turma 5**. 14 setembro 2020b. Disponível em: https://youtu.be/JqREPXzGRI4. Acesso em: 14 de setembro de 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Tradução: Roneide Venâncio Majer. 6ª ed. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CIDRÃO, Tais Vasconcelos; NETO, Raimundo Augusto Fernandes; RAIS, Diogo. **Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018**. Cuiabá: Revista Democrática do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso,2020.

MARTINS, Patrícia Helena Marta, MANES, Marcella dos Reis, REGINATO, Reis, SALES, Stela Chaves Rocha, RAIS, Diogo. **O que os dados estatísticos revelam sobre a remoção de conteúdo nas eleições de 2014 e 2018**. Revista Democrática, Cuiabá, v. 7, p. 175-196, 2020.

RAIS, Diogo, SALES, Stela Rocha. **Fake News,** *deepfakes* **e eleições** in FAKE NEWS: A conexão entre a desinformação e o direito. / Diogo Rais coordenação. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

RAIS, Diogo. **A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta**. Consultor Jurídico, São Paulo, ago. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-rais-professor-direito-eleitoral . Acesso em: 26 de agosto de 2020.

STATISTA. **Number of monthly active Facebook users worldwide as of 2nd quarter 2021**. 10 setembro 2021a. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/#statisticContainer. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

STATISTA. **Leading countries based on Facebook audience size as of July 2021**. 10 setembro 2021b. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/ . Acesso em: 14 de setembro de 2021

Violência política de gênero e os instrumentos trazidos pelas leis nº14.192/2021 e nº14.197/2021 para seu enfrentamento nas eleições gerais de 2022

DANIELLE GRUNEICH
IARA CORDEIRO

Sobre as autoras:

Danielle Gruneich. Advogada, servidora pública federal, especialista em Direito Tributário, Direitos Humanos e Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, atua na área de Direito Eleitoral, com ênfase em candidaturas femininas e em ações de incentivo à participação da mulher na política.

Iara Cordeiro. Administradora, pós-graduada em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), com formação no Curso Internacional em Políticas Públicas, Justiça

RESUMO

O debate sobre a violência contra as mulheres na política tem se intensificado nos últimos anos, tendo ganhado força com a aprovação da Lei nº 14.192, de 04 de agosto de 2021 e da Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Neste artigo, a violência política de gênero, com suas especificidades, é analisada dentro do contexto histórico da violência política praticada contra as mulheres, da participação feminina nos espaços de poder e decisão e da invisibilidade deste tipo de violência, a qual, para ser combatida, precisa ser debatida junto à sociedade.

Palavras-chave: violência política de gênero, mulher, participação feminina na política, representação política, exclusão.

ABSTRACT

The debate on violence against women in politics has intensified in recent years, having gained strength with the approval of Law nº. 14,192, of August 4, 2021 and Law nº 14,197, of September 1, 2021. Political gender violence, with its specificities, is analyzed within the historical context of political violence against women, female participation in spaces of power and decision, and the invisibility of this type of violence, which, in order to be fought, needs to be debated with society.

Keywords: political violence, women, female participation in politics, defense, exclusion.

1 - INTRODUÇÃO

De acordo com os dados do Mulher Participa, do Tribunal Superior Eleitoral/TSE (2021), as mulheres são a maioria do eleitorado e representam 52,5% do total de eleitores. Elas também correspondem a 45,30% do número de filiados aos partidos políticos no ano de 2020.

Longo caminho foi percorrido desde a conquista do voto ter sido alcançada em 1932: apenas na última eleição geral houve um aumento significativo de 50% no número de cadeiras ocupadas por mulheres na Câmara Federal, passando de 51 deputadas federais em 2014 para 77 em 2018.

Houve uma intensa atuação do TSE em ações afirmativas como a determinação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de recursos e de tempo de rádio e televisão - conquistado após uma consulta da Bancada Feminina da Câmara e do Senado. No entanto, houve um ligeiro aumento na representação feminina nas eleições municipais de 2020, mesmo com a pandemia. Passou-se de 11,64% de prefeitas eleitas em 2016 para 12,04% em 2020; de 13,5% vereadoras eleitas em 2016 para 16,51% em 2020; de 14,48% vice-prefeitas eleitas em 2016 para 16,05% em 2020. Em relação às candidaturas, 33% foram candidaturas femininas, sendo que em 2016 foram 31,9% (TSE, 2021).

Um dos aspectos que impactam as candidaturas femininas é a **violência política de gênero**. O tema é atual e relevante, posto que a igualdade já se encontra formalmente definida nos textos legais, mas, na prática, o espaço destinado às mulheres continua sendo o privado.

Apesar de a baixa representatividade feminina na política não ser um problema exclusivo do Brasil, a demora no aumento de mulheres na política eleição após eleição tem colocado o País em uma situação crítica no cenário mundial. O Brasil ocupa a 141º entre 193 países no *ranking* de representação parlamentar realizado pela Inter-Parliamentary Union (IPU, 2021). Até mesmo entre os países latino-americanos, o Brasil ocupa uma das piores posições, ficando à frente somente do Haiti e de Antígua e Barbuda em número de mulheres eleitas para o Legislativo. (IPU 2021)

Com o advento das Leis nº 14.192/2021 e nº 14.197/2021, o tema ganha novas ferramentas normativas que devem potencializar o debate e as ações de enfrentamento desta chaga.

2 - CONTEXTUALIZAÇÃO

O caminho para se alcançar os direitos políticos formal das mulheres no Brasil iniciou-se com o Código Eleitoral de 1932 e com a Constituição de 1934, instrumentos jurídicos que garantiram o direito da mulher ao voto. Em 1962, surge o Estatuto da Mulher Casada, legislação que regulamentava a situação jurídica diferenciada desta, pois o Código Civil de 1926 não permitia à mulher ter profissão, receber herança, entre outras vedações. Elas passam a ter direito sobre os filhos, compartilhando o então pátrio poder, podendo até mesmo ficar com a guarda.

No âmbito internacional, homens e mulheres foram tratados de forma igual na Declaração de 1948, apesar de não nominalmente. Apenas em 1966, quando da promulgação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, houve a igualdade nominal-formal entre homens e mulheres explicitamente em um documento do Sistema das Nações Unidas. No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a inclusão dos direitos das mulheres se deu por meio da Declaração de Lima em favor dos Direitos da Mulher em 1938. (GRUNEICH, 2019) (GRUNEICH; CORDEIRO, 2021a).

Mais efetivamente após a conquista do voto, os espaços de poder e a representação passaram a fazer parte dos debates sobre direitos civis e políticos, bem como o conceito de cidadania. Os números indicam a baixa representatividade de minorias políticas mas maioria populacionais nos Parlamentos mundiais. Quando se analisa o Brasil, a participação feminina é reduzida, assim como de negros, de indígenas, de jovens, de pessoas com deficiência e de pessoas LGBTQIA+.

3 - A VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO ENFRENTADA PELAS MULHERES

Para além da luta histórica pelo direito de votar e ser votada, as mulheres sofrem inúmeras violências políticas. Como exemplo, Alzira Soriano, a primeira mulher prefeita na América Latina, foi eleita em Lajes/RN, em 1928 e teve uma campanha marcada por uma rede de mentiras e ofensas misóginas. A campanha transcorreu com conflitos e ofensas pessoais a Alzira, mas resultou na eleição da mesma com 60% de votos válidos do município (C MARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A violência política de gênero é uma das causas da sub-representação das mulheres no parlamento e nos espaços de poder e decisão, pois essas mulheres sofrem violência antes de concorrerem, quando concorrem e também quando são eleitas. Também sofrem violência política as ocupantes de cargos públicos, as dirigentes de conselhos de classe, de empresas estatais e das entidades de representação política, ou seja, qualquer mulher que ocupa um espaço público, que não é visto como espaço devido para sua ocupação pelo sexo feminino, já que historicamente foi delegado o espaço privado, o lar, como o espaço destinado às mulheres.

Quando eleitas, a violência se torna mais evidenciada, haja vista que não são indicadas como titulares nas comissões, nem líderes dos seus partidos ou relatoras de projetos importantes, que trarão notoriedade, como vimos na CPI da Covid, onde os partidos políticos não indicaram nenhuma senadora e elas tiveram que fazer um movimento para se fazerem ouvir e representar a população feminina durante os debates da Comissão. As parlamentares também são constantemente interrompidas, não são chamadas para debates que não sejam ligados ao cuidado e são constantemente questionadas sobre suas roupas, relacionamentos, sexualidade, aparência física ou peso, como se essas características influenciassem no exercício do mandato ou da função.

Essas mulheres são vítimas de violência tanto no meio virtual, com ataques em suas páginas, *fake news* e *deepfake*; quanto nas ruas, quando atacadas pelos eleitores. O projeto MonitorA, realizado pelo Revista AzMina e do InternetLab, com parceria do Instituto Update, acerca do discurso de ódio contra candidatas nas eleições de 2020, coletou e analisou conteúdo que foi objeto de avaliação a candidatas de todo o espectro político durante as eleições, para compreender dinâmicas de discriminação e de ódio. Constam dos achados da pesquisa que:

> *...a violência política se direciona majoritariamente e de modo recorrente aos perfis femininos, em alusão aos seus corpos, intelectualidade e aspectos morais. Ofensas morais, gordofobia e descrédito foram os três principais tipos de ofensa mais endereçados às candidatas. Tais ofensas não se relacionam apenas à condição de mulher, mas se articulam também às desigualdades de raça, geração, sexualidade e à ideologia política. Durante o segundo turno, essas dinâmicas ganharam novos desdobramentos e os ataques, que a princípio eram direcionados em sua maioria às candidatas mulheres, se estenderam às suas apoiadoras, com conteúdos ainda mais violentos, ofensivos e sexistas. (REVISTA AZMINA; INTERNETLAB, 2021, p. 6)*

Além do espaço virtual que potencializou a violência sofrida e derrubou as fronteiras da cidade onde vivem, elas são vítimas tanto dentro quanto fora dos seus partidos. Partidos políticos historicamente distribuíram menos recursos para as mulheres candidatas (RODRIGUES, 2017). Não gastam efetivamente o recurso destinado obrigatoriamente para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Além disso, alguns partidos desviam os recursos das candidaturas femininas para as masculinas, preenchem listas partidárias com candidaturas laranjas e não investem na constante formação e captação de mulheres com viabilidade eleitoral, o que também é uma violência política de gênero.

Ademais, a baixa participação de mulheres na política continua alta e isso significa a maior quantidade de candidatas disputando uma vaga como vereadora que obtiveram nenhum voto: em 2016, foram mais de 14 (catorze) mil. Em 2020, foram 2692 mulheres com só um voto (71,24% das candidaturas com 1 voto) e E das **5.294 candidaturas sem votos**, 3.454 mulheres (65%) e 1.843 homens (35%) (TSE/Mulher Participa). Foram 948 municípios que não elegeram nenhuma mulher, sendo que em 2016 eram 1.291 municípios sem nenhuma representante. E 1,8 mil cidades terão apenas uma vereadora, mas em 2016 eram 1963 (VELASCO, 2020). Diminuiu de forma significativa o número total, mas continua proporcionalmente maior o número de candidatas do sexo feminino com zero e um voto.

Outrossim, ocorrem diversas ameaças, tanto contra as candidatas como contra seus familiares, podendo chegar ao feminicídio, como nos casos de Ceci Cunha (assassinada pelo seu suplente em 1998); Marielle Franco (assassinada em 2018, sem informações sobre o mandante); ou Tia Sandra (pré-candidata assassinada em agosto de 2020). Além disso, o assédio é presente na vida parlamentar das mulheres, como no Caso Isa Penna (GRUNEICH; CORDEIRO, 2021b).

Acrescente ao rol de violências as que ocorrem dentro de casa, seja quando o companheiro tenta impedir ou sabotar sua candidatura ou exercício do mandato, seja inviabilizando sua participação política, por meio da permanente divisão sexual do trabalho (a sistemática da econômica do cuidado, não remunerada e tratada de forma invisível, considerada uma obrigação única e exclusivamente das mulheres, junta-se a carga da contribuição para a dinâmica econômica familiar com trabalhos remunerados (seja informais como informais).

4 - NOVOS MECANISMOS PARA ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES

A Lei nº 14.192/2021 foi sancionada em 4 de agosto deste ano e conceitua violência política contra a mulher como toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Acrescenta também qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos e das suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo (artigo 3º e seu parágrafo único).

De forma a enfrentar essas práticas nocivas, a nova lei objetiva prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, nos espaços e atividades relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas, e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais e dispõe sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral.

Para cumprimento dos fins propostos, reafirma a garantia dos direitos de participação política da mulher, bem como a vedação de práticas de discriminação e de desigualdade de tratamento em virtude de sexo ou de raça, tanto no acesso das instâncias de representação política como no exercício de funções públicas.

Quanto ao exercício da representação política e a função pública, Gruneich e Cordeiro (2021a) trabalharam com o tema em artigo de análise sobre o antigo projeto de lei em discussão, trazendo o diálogo entre os conceitos de democracia e representação, defendendo que a representação política que trata a norma não deve ser confundida com representação eleitoral ou com função pública. A representação deve ser vista como o fornecimento de mandato para a substituição na tomada de decisões nos demais ambientes políticos (não apenas eleitorais), como sindicatos, associações de classes, associações em geral etc., não apenas os mecanismos formais de disputa de pleitos eleitorais formais.

Está reafirmada a garantia dos direitos de participação das mulheres, com o estabelecimento de prioridade para o "imediato exercício do direito violado", dando efetiva importância às declarações da vítima e aos elementos indiciários (artigo 2º e seu parágrafo único). Apesar do artigo 2º trazer esse princípio mais aberto, o tipo penal específico restringe a configuração da violência política contra a mulher para ações no período eleitoral ou no exercício de mandato eletivo ou durante a campanha eleitoral.

Quanto aos instrumentos *stricto sensu*, houve a inclusão de dispositivos no Código Eleitoral, com a atualização do tipo penal de "divulgação de fatos inverídicos", constante do *caput* do artigo 323. Agora esse crime não está restrito apenas à propaganda eleitoral, mas também àquelas divulgações que ocorram durante o período de campanha eleitoral em outros meios. Atualiza o tipo penal ao acrescentar como crime quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos. Foi incluída cláusula de aumento de pena quando este crime envolver menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

Houve a proibição de propaganda partidária que deprecie a condição da mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia, com a inclusão de novo inciso ao artigo 243 da Lei nº 4737/1965.

O texto legal inova com a inclusão de tipo penal específico, de forma a garantir que as práticas de assédio, constrangimento, humilhações, perseguições ou ameaça, por qualquer meio, ***candidata*** a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, havendo o menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, tendo como finalidade impedir ou dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Ademais, para os crimes de calúnia, difamação e injúria eleitorais aumenta-se a pena em um terço quando estes ocorrerem com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real.

A responsabilização se dará também aos partidos políticos, com proposta de ajuste na Lei nº 9.096/1995, ao se incluir nos conteúdos obrigatórios do estatuto partidário a prevenção, o sancionamento e o combate à violência política contra a mulher, que deverão adequar seus estatutos em até 120 dias da publicação da norma.

Também foi sancionada a Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, a Lei dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, com a introdução de um tipo penal específico para violência política no Código Penal, com aspectos diferenciados de enquadramento e de pena aplicada:

> *Violência política*
>
> *Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional:*
>
> *Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.*

Esses novos tipos penais contribuirão para enfrentar a violência contra a mulher no Brasil.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência política contra as mulheres não é um problema individual, nem contra um partido específico. É um problema coletivo, que impacta diretamente na democracia brasileira e no caminhar por uma sociedade mais justa e mais igualitária. Combater essa prática nefasta, seja por meio da conscientização da população sobre o problema ou de lei específica que puna os agressores, é um dever de todos e todas.

Sabemos que o processo histórico que alijou as mulheres do debate público e de participarem da política do país e a histórica obrigação dos cuidados que sobrecarregam as mulheres impactam na baixa representação feminina no parlamento brasileiro. Mas a violência política de gênero, específica e direcionada, também contribui para isso e precisa ser enfrentada. O Brasil precisa de um parlamento mais democrático e representativo, que de fato espelhe a sociedade que representa.

Para uma mulher entrar na política, um homem precisa sair. E a violência política é uma forma de manter este *status quo*, de um parlamento majoritariamente masculino. Combater a violência política de gênero e ter a prática diária de um olhar diferenciado sobre esse tipo de violência não é uma questão individual, somente das mulheres que a vivenciam. É um problema coletivo, que impacta diretamente na política, na democracia brasileira e no ideário de sociedade mais justa e mais igualitária. Dialogar sobre tal prática, seja por meio da conscientização da população e dos parlamentos sobre o tema e o seu efetivo enfrentamento; seja pela aplicação da lei e punição dos agressores, é um dever de toda a sociedade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. UNIÃO. **Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021.**Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições),

para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em out.2021.

BRASIL. UNIÃO. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021**. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm. Acesso em out.2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara. **A história do voto no Brasil**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/122465-conheca-a-historia-do-voto-no-brasil/. Acesso em out.2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. **A economia do cuidado - PIB da Vassoura**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/cartilha-economia-do-cuidado-pib-da-vassoura. Acesso em out.2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. **Mulheres Pioneiras: elas fizeram história**. 2018. Disponível em. https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/arquivos/mulheres-pioneiras-elas-fizeram-historia. Acesso em out.2021.

GRUNEICH, D.F.S. **O Direito da Mulher à Cidadania como Direito Humano**: Análise da evolução dos documentos internacionais e normativas nacionais em relação à garantia da participação feminina nos espaços de poder. 2019.

GRUNEICH, D.F.S; CORDEIRO, I. **Brasil avança no enfrentamento à violência política contra a mulher: a Lei nº 14.192**. Revista Consultor Jurídico. 2021a. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-set-16/opiniao-violencia-politica-mulher-lei-14192. Acesso em out.2021.

GRUNEICH, D.F.S; CORDEIRO, I. **O "caso Isa Penna" e os avanços para enfrentar a violência política de gênero"**. Revista Consultor Jurídico. 2021b. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jan-26/opiniao-isa-penna-violencia-politica-genero Acesso em out.2021.

IPU. Inter-Parliamentary Union. **Women in national parliaments.** Posição de 01 de setembro de 2021. Disponível em: https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2021. Acesso em out.2021.

REVISTA AZMINA; INTERNETLAB. MonitorA: relatório sobre violência política online em páginas e perfis de candidatas(os) nas eleições municipais de 2020. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/03/5P_Relatorio_MonitorA-PT.pdf . Acesso em out. 2021.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Participa Mulher**. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/. Acesso em out.2021.

VELASCO, Clara. **Mais de 900 cidades do país não terão nenhuma mulher na Câmara Municipal**. Portal G1. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/17/mais-de-900-cidades-do-pais-nao-terao-nenhuma-mulher-na-camara-municipal.ghtml. Acesso em out.2021.

As federações partidárias como alternativa às extintas coligações nos pleitos proporcionais

JÚLIO DIAS TALIBERTI

Sobre o autor:

Júlio Dias Taliberti. *Advogado, OAB/SP 453.801, graduado pela Faculdade de Direito de Franca, onde foi bolsista de iniciação científica e desenvolveu trabalhos sobre o foro especial por prerrogativa de função e ativismo judicial. É mestrando pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Franca) onde desenvolve pesquisas na área de Direito Constitucional e Direito Eleitoral. E-mail: juliotaliberti@gmail.com. Currículo Lattes: lattes.cnpq.br/0545742541227505.*

RESUMO

Desde o fim das coligações partidárias nos pleitos proporcionais, com a Emenda Constitucional n. 97/2017, o tema recorrentemente volta aos debates sobre reformas eleitorais. Contudo, em setembro de 2021, foi aprovada a Lei n. 14.208/2021 que institui as federações partidárias. Assim, o presente artigo objetiva, por meio do método dedutivo e comparativo, verificar se as federações partidárias são uma alternativa viável às extintas coligações nos pleitos proporcionais, conceituando-as e apresentando as diferenças entre elas, bem como os contornos dados pela lei a essa nova forma de organização e atuação conjunta dos partidos políticos. Tem-se como conclusão que as federações partidárias de fato se mostram um caminho melhor para as alianças nos pleitos proporcionais, principalmente diante da obrigação de atuação conjunta por um período mínimo durante o mandato, não apenas durante o pleito, como é o caso das coligações. Contudo, a legislação ainda carece de revisão em determinados pontos expostos, o que poderá ser feito após a experiência empírica de sua aplicação nas eleições de 2022 e no período subsequente.

Palavras-chave: Federações partidárias. Coligações partidárias. Partidos políticos.

ABSTRACT

Since the end of party coalitions in proportional elections, what happened with Constitutional Amendment n. 97/2017, the theme recurrently returns to debates about electoral reforms. However, in september 2021, the Law n. 14.208/2021, was approved, allowing the creation of party federations. Thereby, this paper aim, throug the deductive and comparative method, to verify if party federations are a viable alternative to the extinct coalitions in proportional elections, conceptualizing them and presenting the diferences between them, as well as the contours given by law to this new form of organization and joint action of politcal parties. It is concluded that party federations in fact show a better path for aliances in proportional elections, especially given the obligation of joint action for a minimum period during the mandate, not only during the election, as is the case of coalitions. However, the legislation still needs to be revised in certain exposed points, whitch cab be done after the empiral experience of its application in the 2022 and in the subsequente period.

Keywords: Party federations. Party coalitions. Political parties.

INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral brasileiro é marcado pela fragmentariedade dos partidos políticos e, por diversos momentos, conviveu com as coligações partidárias que permitiam a aliança de agremiações apenas para as eleições, sem nenhum compromisso posterior para o exercício do mandato.

Apesar das coligações partidárias serem bem aceitas no mundo todo nos pleitos majoritários, o Brasil, na contramão de muitos países, a admitiu também para os pleitos proporcionais por significativos períodos.

Contudo, com intuito de combater o enfraquecimento do conteúdo programático e ideológico dos partidos políticos, bem como a pulverização de diversas agremiações sem ideais bem definidos, o Congresso Nacional, em 2017, aboliu as coligações partidárias para os pleitos proporcionais.

No entanto, em setembro de 2021, foi aprovada pelo legislativo a possibilidade dos partidos políticos celebrarem federações partidárias, sendo uma significativa reforma eleitoral que tem se apresentado como alternativa mais robusta e comprometida para as extintas coligações no sistema proporcional.

Assim, justifica-se uma pesquisa com tal enfoque na necessidade de abordar mais profundamente o tema, tendo em vista que as eleições de 2022 já conviverão com essa nova modalidade.

Face a esse cenário, o presente artigo objetiva verificar se as federações partidárias são uma alternativa viável às extintas coligações no sistema proporcional, apresentando as diferenças entre elas e os contornos dados pela lei a essa nova forma de organização e atuação dos partidos políticos.

Quanto à metodologia, utilizar-se-á do método dedutivo e exploratório, a partir do domínio do estado da arte sobre o tema pela revisão bibliográfica, bem como do método comparativo para estabelecer semelhanças e diferenças entre as coligações e as federações.

Para tanto, será inicialmente feita uma breve revisão histórica acerca das coligações partidárias pós redemocratização até sua extinção em 2017, apontando as principais críticas e motivos que levaram a seu fim.

Em sequência, será apresentada a Lei n. 14.208/2021 que instituiu as federações partidárias, estabelecendo um conceito e as linhas gerais de seu funcionamento, bem como estabelecendo as convergências e divergências entre as coligações e federações, de modo a permitir vislumbrar se a nova normativa é uma alternativa viável ao modelo extinto.

Por fim, ainda serão apontados possíveis pontos problemáticos das federações partidárias, de modo a contribuir com os atuais e futuros debates.

DESENVOLVIMENTO

Partidos políticos, na lição de Bonavides, podem ser entendidos como a “organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais e neles conservar-se para realização dos fins propugnados”.[1]

No entanto, idealmente, tais pessoas não se organizam apenas para tomar e conservar o poder, mas sim para fazê-lo com base em valores, princípios e ideologias comuns, ou seja, buscam governar conforme um determinado programa, convergente com tais bases.

Contudo, o sistema eleitoral brasileiro sempre conviveu com a fragmentariedade partidária, ou seja, a pulveriza-

1 BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.372.

ção de diversos partidos políticos. Tal cenário faz com que a disputa desses grupos pelo poder torne-se mais árdua, incorrendo no surgimento de alianças entre eles para o pleito eleitoral.

No Brasil, as coligações partidárias voltaram a ser previstas após a retomada do pluripartidarismo, por meio das alterações no Código Eleitoral, promovidas pela Lei n.7.454/85.[2]

A Constituição brasileira de 1988 teve reforçada essa escolha, com a adoção definitiva do pluripartidarismo, e com a permissão de que diversas agremiações fossem criadas e organizadas com liberdade para definir sua estrutura interna, suas regras de escolha de candidatos, de organização e de funcionamento.

No entendimento de José Jairo Gomes, coligação partidária pode ser definida como: "o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral". [3]

Inclusive, sob a perspectiva da Justiça Eleitoral e da atuação no âmbito processual, as coligações funcionam como um único partido, possuindo legitimidade ativa e passiva para atuar judicialmente na defesa das agremiações que a compõem.

Em outras palavras, a coligação pode ser compreendida como a aliança entre dois ou mais partidos que se unem para disputar as eleições conjuntamente, seja apoiando um candidato comum no pleito majoritário ou apresentando seus candidatos conjuntamente no pleito proporcional, adquirindo capacidade processual própria para tanto.

A formação de uma coligação traz diversas vantagens para as agremiações partidárias, como a soma dos recursos de fundo partidário e o aumento no tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Quando possíveis no sistema proporcional, as coligações aumentam a chance de atingir o quociente eleitoral, por meio do registro de um maior número de candidatos e da soma de votos dados à legenda.

Todavia, é preciso destacar que a construção legislativa acerca das coligações partidárias as estruturou apenas para o fim de disputar as eleições e não de governar conjuntamente, ou seja, a razão de ser deste instituto é apenas a obtenção do poder.

Sobre o termo inicial e final das coligações partidárias, o Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (BIEJE), assim explica:

> *As coligações são temporárias, o que significa que sua existência tem início nas convenções partidárias – a partir da manifestação de vontade dos partidos políticos – e fim com a diplomação dos eleitos. Em relação à extinção das coligações, essa poderá acontecer, também, em razão (i) do distrato, (ii) da extinção de um dos partidos, na hipótese de apenas dois partidos comporem a coligação, (iii) da desistência dos candidatos de disputar as eleições, sem a possibilidade de indicação de substitutos, e (iv) com o fim das eleições para as quais foi formada, isto é, com a diplomação dos eleitos.*[4]

Assim, há uma temporalidade das coligações partidárias. Tal estrutura passou a ser alvo de diversas críticas, a principal delas é a redução da consistência ideológica dos partidos políticos e o surgimento de coligações oportunistas e artificiais, ou seja, pouco coerentes, justamente pelo fato de terem seu início e fim delimitados às eleições e não abrangerem o mandato. Nesse sentido, analisam Alexandre Sanson e Vivian de Almeida Gregori Torres:

> *A transitoriedade convencional das uniões partidárias, por meio das coligações no período que antecede a votação nas urnas sem que haja afinidade político-ideológica ou programática, sobretudo nas eleições proporcionais, com a finalidade precípua de conquistar vantagens no pleito como a superação do quociente eleitoral*

2 BRASIL. Lei nº 7.454/1985, de 30 de dezembro de 1985. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7454.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

3 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 201.

4 BIEJE - BOLETIM INFORMATIVO DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, nº 03, 21 de março de 2014. Disponível em http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/bieje-1/acervo/boletins-informativos-da-eje-2014. Acesso em 23 out. 2021.

> *– umbral e controle quantitativo -, revela uma grave deturpação na realidade brasileira.*[5]

Na mesma linha Fabiana Félix Ferreira expõe que as coligações beneficiam os pequenos partidos de modo prejudicial, ao passo que reduzem a igualdade entre os postulantes:

> *O ponto polêmico quanto às coligações partidárias é que podem beneficiar pequenos partidos que, em tese, só existem para pleitear cargos em campanhas e gestões de partidos maiores, além de desigualarem o tempo de TV, vez que o tempo de campanha é distribuído para cada candidato pelo número de partidos existentes em sua coligação.*[6]

Essa situação de despreocupação com o conteúdo programático dos partidos foi ainda mais agravada pelo fim da verticalização das coligações partidárias. A verticalização, nas palavras de Daniel Falcão, consistiu na "obrigação de um partido participante de coligação em âmbito nacional" "não formar aliança em nenhuma eleição estadual com outra agremiação que fosse sua adversária na eleição nacional".[7]

A Emenda Constitucional n. 52/2006 [8]alterou o §1° do art. 17 da Constituição Federal, pondo fim às verticalizações e permitindo que os partidos políticos realizassem coligações sem a obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

De tal modo, tornou-se possível que os partidos formassem uma determinada coligação para as eleições em âmbito nacional e outra completamente diferente e até antagônica em âmbito estadual, acentuando a crise de representatividade existente.

Evidencia-se que o enfraquecimento do conteúdo ideológico e programático dos partidos políticos limitam a sua finalidade ao preenchimento de requisitos para o status de elegibilidade, a cessão de tempo no horário eleitoral gratuito e ao uso do fundo partidário; fazendo com que percam sua razão final de ser, que é a união de pessoas com intuito de chegar ao poder e aplicar um determinado programa de governo baseado em sua ideologia e seus princípios.

Foi com o intuito de combater esse cenário de alta fragmentariedade partidária e de enfraquecimento ideológico partidário que o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 97/2017[9], buscando fortalecer os partidos políticos por meio da extinção das coligações para as eleições proporcionais e da redução do número de partidos, a partir do estabelecimento da cláusula de barreira. Assim, marcou-se o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, mantendo-as apenas para o pleito majoritário.

Essas medidas passaram a incentivar fusões e incorporações partidárias, ao passo que ameaçavam a existência e continuidade de partidos nanicos e as chamadas "legendas de aluguel".

---

5 SANSON, Alexandre; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudanças. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). Reforma política: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. p. 44.

6 FERREIRA, Fabiana Félix. Reforma política: reflexos sobre a composição do Parlamento de acordo com a Emenda Constitucional nº 97/2017. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, n. 3, p. [1-10], jul./dez. 2018.

7 REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. O ativismo judicial no Brasil: o caso da verticalização. 60 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

8 BRASIL. Emenda Constitucional nº 52/2006, de 08 de março de 2006. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

9 BRASIL. Emenda Constitucional nº 97/2007, de 04 de outubro de 2017. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

No entanto, desde de então, o retorno das coligações proporcionais sempre é pauta nas discussões parlamentares acerca das reformas eleitoras, sendo pleito encampado, principalmente, pelos pequenos partidos que temem sua extinção.

Em resposta às necessidades e interesses partidários, e em alternativa ao retrocesso às coligações partidárias nos pleitos proporcionais, o Congresso Nacional aprovou, por meio da Lei n. 14.208/2021[10], a criação das federações partidárias, que passará a ser lícita a partir das eleições nacionais de 2022. Para prever as federações partidárias, o referido diploma altera a Lei das Eleições, 9.504/97[11], e a Lei dos Partidos Políticos, n. 9.096/95[12];

A federação partidária pode ser compreendida como a reunião, a nível nacional, de dois ou mais partidos que se unem para disputar as eleições e exercer o mandato em conjunto, como um único bloco. A própria redação aprovada afirma que os partidos, quando federados, atuarão como se fossem uma única agremiação.

Nesse mesmo sentido Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva explicam as federações partidárias como sendo:

> *Blocos partidários que, uma vez tendo sido criados nas convenções partidárias dos respectivos partidos membros, permaneceriam unidos durante o exercício da legislatura parlamentar, de maneira a atuar em conjunto durante período de tempo relativamente mais longo.*[13]

Os autores, em artigo publicado em 2016, portanto antes de adoção da medida, já a avaliavam positivamente, dizendo:

> *A proposta das federações partidárias poderia fazer com que o atual déficit representativo deixasse de ocorrer. Uma vez que a federação partidária surgiria ainda durante o período do processo eleitoral, a mesma apresentar-se-ia aos cidadãos como verdadeiro bloco parlamentar com o objetivo de obter os votos necessários para sua eleição, de maneira semelhante ao que atualmente ocorre com as coligações. No entanto, diferentemente destas — que se dissolvem uma vez proclamado o resultado eleitoral —, o bloco parlamentar seria obrigado a permanecer unido ao longo do exercício do mandato parlamentar, de maneira a estar claro para o cidadão que aquele em quem este confiou o seu voto continua a existir e, consequentemente, a representá-lo.*[14]

Cabe apontar que, na federação partidária, os partidos integrantes, apesar de atuarem como uma única agremiação, não perdem sua identidade e autonomia, isto é, mantém suas características peculiares, mas realizam uma coordenação política em comum.

Todavia, para que se realize o pedido de registro da federação perante o Tribunal Superior Eleitoral, é preciso que se elabore e apresente o programa e o estatuto comuns da federação.

Ponto relevante é o fato de que as federações partidárias possuem abrangência nacional. Isto quer dizer que a celebração das federações impacta em todos os níveis partidários, inclusive nos municípios, de todo o país. Assim, tal caráter das federações afeta os arranjos partidário municipais, obrigando os partidários a se alinharem ao plano

10 BRASIL. Lei nº 14.208/2021, de 28 de setembro de 2021. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14208.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

11 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

12 BRASIL. Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

13 SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.36, n.2, p. 17-64, jul./dez., 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28191. Acesso em: 23.10.2021.

14 SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.36, n.2, p. 17-64, jul./dez., 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28191. Acesso em: 23.10.2021.

nacional ou a se reorganizarem em outros partidos.

Ainda, esclarece-se que, em razão das federações atuarem como uma única agremiação política, nada impede que elas celebrem coligações partidárias para os pleitos majoritários.

Quanto aos prazos, a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias, devendo os partidos permanecerem a ela filiados por, ao menos, 04 anos.

As consequências são graves para o descumprimento deste prazo mínimo de reunião: os partidos que o descumprirem ficarão impedidos de ingressar em novas federações, de celebrar coligações nas duas eleições subsequentes e, até completar o prazo mínimo remanescente, não poderão fazer uso do fundo partidário.

A previsão de atuação em conjunto por pelo menos 04 anos e as severas sanções ao descumprimento apontam uma preocupação do legislador em assegurar um mínimo de coerência na celebração das federações, na busca de aglutinar partidos que possuam ideologias e princípios próximos, diferente do que ocorria com as coligações.

Por outro lado, um ponto que merece ser debatido é a forma pela qual se deliberará pela formação da federação partidária. Em primeiro lugar porque a lei atribuiu a decisão aos órgãos de deliberação nacional de cada partido, o que pode afastar a discussão dos partidários e inclusive dos mandatários, limitando-a a um pequeno grupo de dirigentes.

Ademais, a disposição acerca da decisão sobre a celebração da federação poder ser tomada até a data final do período de realização das convenções aponta problemas. Rafael Xavier Schuartz atrela isso a possibilidade de "mutação programática extemporânea".[15]

Isso porque o partido pode realizar suas próprias convenções anteriormente ao prazo final. Assim, poderá ocorrer de os candidatos terem seu nome aprovado em convenção e depois o partido, por decisão de seu órgão deliberativo nacional, formar uma federação que não será do interesse ideológico daqueles filiados, obrigando-os a desistirem da candidatura ou concorrer por uma agremiação que não os represente realmente.

Ou seja, o partido poderá alterar seu programa após a sua própria convenção partidária e antes do termo final das convenções, para se adequar aos interesses da federação a ser formada, mesmo que isso ocorra em detrimentos dos interesses dos candidatos aprovados em convenção.

Por fim, cumpre elucidar que as questões relacionadas à fidelidade partidária também se aplicam às federações, podendo um parlamentar perder o mandato caso se desfilie, sem justa causa, de um partido que integre a federação. Portanto, percebe-se a necessidade de pontos de convergência dos filiados com as bandeiras dos partidos integrantes da federação, o que não se exigia nas extintas coligações.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, é possível verificar que, no Brasil, as coligações partidárias nos pleitos proporcionais corroboraram para a fragmentariedade dos partidos políticos e para o enfraquecimento de seu conteúdo programático e ideológico, uma vez que é de sua natureza a aliança apenas para fins eleitorais.

Assim, as federações partidárias surgiram como uma alternativa ao modelo extinto, mostrando-se mais comprometidas com o real intuito dos partidos políticos ao passo que estabelecem a necessidade de as agremiações que a compõem atuarem conjuntamente durante ao menos 04 anos e não apenas durante o período eleitoral.

Ademais, a legislação, ao fixar severas consequências para o descumprimento dessa união, revela seu engaja-

15 SCHUARTZ, Rafael Xavier. A nova Lei de Federações Partidárias e a mutação programática extemporânea. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-07/rafael-schuartz-lei-federacoes-partidarias#author. Acesso em: 23 out. 2021.

mento por partidos políticos e coalizões com verdadeiro conteúdo programático e ideológico, bem como no combate às alianças de ocasião.

No entanto, a lei possui pontos que podem se mostrar problemáticos, como, por exemplo, a atribuição apenas aos órgãos deliberativos nacionais da decisão sobre a celebração da federação, o que retira da massa de filiados e inclusive de mandatários a possibilidade de discuti-la.

Todavia, a eleição de 2022 será a primeira a conviver com as federações partidárias, caso haja a formação de alguma, permitindo que se avance nos debates e que se rediscuta os contornos do novo modelo, sob a ótica da representatividade partidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIEJE - BOLETIM INFORMATIVO DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, nº 03, 21 de março de 2014. Disponível em http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/bieje-1/acervo/boletins-informativos-da-eje-2014. Acesso em 23 out. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 out. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 52/2006, de 08 de março de 2006**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 97/2007, de 04 de outubro de 2017**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. **Lei nº 7.454/1985, de 30 de dezembro de 1985**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7454.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. **Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. **Lei nº 14.208/2021, de 28 de setembro de 2021**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14208.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

FERREIRA, Fabiana Félix. Reforma política: reflexos sobre a composição do Parlamento de acordo com a Emenda Constitucional nº 97/2017. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, n. 3, p. [1-10], jul./dez. 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 201.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **O ativismo judicial no Brasil**: o caso da verticalização. 60 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANSON, Alexandre; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e pro-postas de mudanças. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). **Reforma política**: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. p. 44.

SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v.36, n.2, p. 17-64, jul./dez., 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28191. Acesso em: 23.10.2021.

SCHUARTZ, Rafael Xavier. **A nova Lei de Federações Partidárias e a mutação programática extemporânea**. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-07/rafael-schuartz-lei-federacoes-partidarias#author. Acesso em: 23 out. 2021.

Congresso Nacional e TSE dialogam por eleições sem riscos à saúde da população em meio a uma pandemia.

BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA

Sobre o autor:

Bruno Cezar Andrade de Souza. *Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Eleitoral. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Servidor da Justiça Eleitoral.*

RESUMO

O presente artigo aborda a teoria do diálogo institucional e como é possível identificar sua aplicação no cenário de pandemia que atingiu o Brasil no ano de 2020. O texto mostra como apenas a partir de uma atuação dialógica entre Congresso Nacional e Tribunal Superior Eleitoral foi possível realizar eleições sem que, com isso, se colocassem em riscos desnecessários os eleitores e eleitoras brasileiros.

Palavras-chave: diálogos institucionais, democracia, saúde pública

ABSTRACT

This papper addresses the theory of institutional dialogue and how it is possible to identify its application in the pandemic scenario that hit Brazil in 2020. The text shows how it was only possible to carry out a dialogic action between the National Congress and the Superior Electoral Court. elections without thereby putting Brazilian voters and female voters at unnecessary risk.

Keywords: institutional dialogues, democracy, public health

TEORIA DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL

A teoria do diálogo institucional funda-se na inexistência de primazia de intérprete da Constituição entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Vem, com isso, como uma reação àquelas teorias que se baseiam no Poder Judiciário como detentor da última palavra no que se refere à hermenêutica constitucional. Para os adeptos do diálogo institucional, o sentido da norma constitucional exsurge de um debate público entre as variadas instituições, não havendo hierarquia superior à do Poder Judiciário, que é visto como instituição não capacitada para decidir, avaliar e ajustar de forma adequada determinadas questões, mormente políticas públicas.

A teoria do diálogo institucional surge como uma nova perspectiva no cenário do constitucionalismo a partir da segunda metade do Século XX para compreender o fenômeno da constitucionalização do Direito e o fato de que a expansão da influência do Poder Judiciário encontrou resistência nos demais poderes constituídos. Assim, buscou-se compreender como seria possível adequar uma nova maneira de interseção dos poderes de forma harmônica.

Embora alguns autores já tenham mencionado a importância das trocas entre as instituições para que fossem alcançados os melhores resultados no campo da interpretação constitucional[1], o diálogo institucional ganha proporções analíticas consideráveis principalmente com o advento da Carta Constitucional canadense. Esse normativo, embora seguindo a linha das constituições ocidentais do Século XX com a previsão do controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, trouxe a possibilidade da superação do posicionamento judicial por parte do Poder Legislativo com a inclusão da cláusula "não obstante" na carta de direitos e liberdades do Canadá.[2] [3]

O diálogo institucional, contudo, na maioria das vezes não é encontrado de forma institucionalizada como ocorreu no Canadá. Em geral, identifica-se o colóquio entre instituições nas interfaces temáticas comuns que são tratadas por tais instituições e a forma como cada uma delas responde aos assuntos. Assim, o diálogo surgiria em um contexto já desenhado da tradicional divisão de poderes.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DE PODERES

Gargarella[4] afirma que a teoria do diálogo institucional é interessante e persuasiva já na forma como é denominada. Para o autor, a própria intitulação da teoria de "diálogo" já traz consigo uma conotação carregada de simbologia positiva, uma vez que o diálogo mitiga eventual caracterização de posições antagônicas e hierarquizadas entre as partes que dele participam e, ainda, estabelece uma relação civilizada e respeitosa entre as instituições.

De igual sorte, o autor afirma que a teoria do diálogo institucional tem uma importante função de distensionar uma eventual disputa entre os poderes sobre a quem caberia a última palavra no que se refere à interpretação constitucional. Dessa forma, para Gargarella[5], o diálogo institucional ajuda a reposicionar as instâncias políticas de forma que estas voltem a ter proeminência no processo de tomada de decisões.

Embora aponte tais virtudes na teoria dialógica, Gargarella[6] lança uma reflexão sobre a incompatibilidade dessa teoria com o sistema normativo que em geral é aplicado. O autor parte de uma análise acerca da prejudicial e ine-

1 Por todos ver: BICKEL, A. M. The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics. New Haven: Yale University Press, 1986. p. 65–73.

2 VICTOR, S. A. F. Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015.

3 A cláusula "não obstante" permite ao parlamento manter vigente algum ato considerado inconstitucional por parte do Poder Judiciário. Para tanto, o parlamento deve tornar a lei revisora da decisão judicial imune ao controle de constitucionalidade por até 5 anos.

4 GARGARELLA, R. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: GARGARELLA, R. (org.). Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014

5 Ibid.

6 Ibid.

ficaz tentativa de fomento de diálogo institucional no, como anteriormente mencionado, contexto tradicional de distribuição de poderes entre as instituições. Para tanto, afirma que o sistema tradicional de freios e contrapesos foi pensado e erigido para canalizar agressões e impedir a mútua destruição entre os poderes, tarefas opostas ao estabelecimento de diálogos, de ajuda e de aprendizado construídos interinstitucionalmente.

Gargarella[7] assevera que o somatório de opiniões e razões tem pouca relação com um efetivo intercâmbio de ideias. Nesse sentido, para o autor, a lógica deliberativa de um diálogo institucional não se mostra atrativa com a forma pela qual o sistema de freios e contrapesos estabelece os intercâmbios institucionais. O autor ainda critica a teoria do diálogo institucional em seu aspecto de participação cidadã. Isso porque, para Gargarella, as principais instâncias que normalmente são definidas como componentes do diálogo carecem em alguma medida de participação popular, notadamente quando se identifica uma crise de representatividade em relação ao Poder Legislativo.

É importante frisar, contudo, que a crítica relacionada à falta de participação popular na tomada de decisão não é exclusiva da teoria dialógica. Na verdade, há teorias que se podem identificar exclusão popular ainda mais perniciosa ao regime democrático. Por exemplo, Ramos[8], ao aprofundar estudos sobre ativismo judicial, afiança que não se deve cometer o erro de se buscar a concretização de um constitucionalismo democrático de forma elitista centrada em um grupo diminuto de pessoas e relegando-se, com isso, o povo a um papel secundário.

Häberle[9] compreende que realmente há múltiplos intérpretes da Constituição e cada um ocupa um espaço na construção hermenêutica. Para o autor, a interpretação do legislador diferencia-se qualitativamente daquela realizada pelo juiz constitucional. A diferenciação está diretamente relacionada aos limites impostos a cada um dos atores que têm bases técnicas distintas para consubstanciar suas decisões.[10]

Nessa mesma linha, Pinilla[11] afirma que, muito embora no Brasil o STF tenha oficialmente o papel de intérprete da Constituição, o Poder Judiciário não é o único a exercer tal tarefa. Com isso, suprime-se uma primazia judicial em relação aos demais poderes. O autor vai mais além e afirma que o Judiciário está condicionado ao estabelecimento de diálogo com órgãos internacionais e suas decisões no âmbito da proteção dos direitos humanos e fundamentais.

Então, ainda que o papel exercido pelo STF seja condizente com o desenho institucional a ele reservado, sua atuação deve pautar-se no respeito ao regime democrático, que não exige da Corte Superior uma permanente superioridade no que se refere à interpretação constitucional. É imperioso, nesse sentido, compreender que há limites de atuação de cada um dos poderes e que o entendimento manifestado no âmbito jurisdicional pode ser superado mediante debate e deliberação com outras instituições e com a influência da população.[12]

É perceptível que o estabelecimento de um diálogo, ou ao menos o respeito mútuo, entre o STF e o Congresso Nacional sobre determinados temas é desejável e preserva o papel de cada um dos poderes dando uma nova rou-

7 Ibid.

8 RAMOS, E. da S. Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2015

9 HÄBERLE, P. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

10 É importante destacar que, embora Häberle defenda a pluralidade de intérpretes do texto constitucional, o autor compreende que há institucionalmente um papel exercido pelo Poder Judiciário no que tange à última palavra em relação a tal interpretação. Afirma, contudo, que seja qual for a interpretação constitucional, esta deve garantir a devida participação dos cidadãos em todo o processo, in verbis: "Subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação (com a ressalva da força normatizadora do voto minoritário). Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas." Ibid., p. 14.

11 PINILLA, D. A. (Cord). Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2018.

12 MAIA, C. F. Jurisdição e soberania popular: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

pagem ao sistema de freios e contrapesos do clássico ensinamento de Montesquieu, além de contribuir para um melhor controle social de ambos os poderes. Entretanto, como dito acima, eventual diálogo institucional, para ser efetivo, deve ocorrer em bases de boa-fé e os interlocutores devem se ver em posições iguais e com alteridade.[13]

DIÁLOGO INSTITUCIONAL PARA ALÉM DO ESPAÇO JURISDICIONAL

Dessa forma, a percepção de que o Judiciário tem a palavra final deveria ser mitigada e ceder lugar para a busca da manutenção da harmonia entre as instituições que precisam estar abertas a contribuições provenientes de outros poderes ou daqueles atingidos pelas decisões tomadas[14]. Todavia, por vezes, não é isso que se identifica na atuação das instituições que estabelecem mecanismos de defesa às eventuais trocas com os demais poderes.

No contexto da pandemia que fez com que se alterassem o momento e ambiente com que se procederam as eleições de 2020, o diálogo institucional, fora do âmbito jurisdicional, teve grande relevância na medida em que Congresso Nacional e Tribunal Superior Eleitoral debateram abertamente, despidos de interesses outros que não a realização do pleito em condições mínimas de normalidade, as soluções possíveis para realizar as eleições sem que, com isso, fosse colocada a população em situação desnecessária de vulnerabilidade à saúde.

Somente por meio dessa atuação dialógica entre Poder Legislativo e Poder Judiciário, foi possível realizar o pleito de 2020 sem maiores sobressaltos. O Congresso Nacional, ouvindo o TSE, elaborou emenda constitucional que permitia a alteração da data da realização do pleito para momento mais oportuno segundo análise de especialistas das áreas de saúde e de epidemiologia.

Ao analisar a curva de incidência de casos de Covid-19, bem como a de casos que resultaram em mortes, é possível perceber que os dias de realização do pleito e o período de quinze dias subsequentes em que se poderia observar um crescimento do número de casos em decorrência de uma maior concentração de pessoas que foram exercer seu direito de voto, é possível identificar que não ocorreu crescimento significativo, dando indícios de que a escolha em relação ao momento de realização do pleito e da efetividade das medidas sanitárias para sua realização possibilitaram mitigar os riscos envolvidos.

Por certo, que a não realização de eleições, para as questões sanitárias seria medida mais efetiva. Todavia, deve-se considerar não apenas a questão de saúde pública, mas em que medida seria possível conciliar a realização de eleições e o cuidado com a saúde pública.

Em um período em que democracias passam constantemente por contestações, muitas das quais que surgem dentro dos próprios atores institucionais, enfraquento a partir de dentro, o regime democrático, a decisão de se realizar eleições tomando-se os devidos cuidados, mostrou-se um resultado importante do que se é possível realizar quando instituições estatais colocam-se na posição humilde de abertura ao diálogo.

---

13 No que se refere à alteridade, Salgado Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 117, p. 193–217, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.9732/p.0034-7191.2018v117p193p. 213. faz uma interessante reflexão sobre sua existência no Poder Judiciário e como, considerando a forma de ingresso na carreira de juiz, há dificuldade em identificar tal prática: "Outro problema é a forma de recrutamento de magistrados, tanto no concurso público como na nomeação. A maneira como é realizado o concurso por vezes faz com que os candidatos ao Poder Judiciário se afastem do mundo da vida e se dediquem a um estudo tecnicista, em uma espiral meritocrática individualista que não percebe o valor de investimento no tempo dedicado ao estudo, usualmente bancado pelos pais e que importa em um forte recorte de classe. Além disso, a aura do recrutamento, pelo esforço considerado puramente pessoal, implica muitas vezes um sentimento de superioridade em relação aos agentes públicos que dependem da competição eleitoral. Essas duas características combinadas fazem com que muitos membros do Poder Judiciário sejam incapazes de praticar a alteridade, não consigam se colocar nos pés daqueles que julgam e se sintam credores de um agradecimento especial do Estado, o que justificaria inclusive um conjunto de prerrogativas que, concedidas a outro estamento, não passaria em seu próprio teste de moralidade."

14 CLÈVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534

REFERÊNCIAS

BICKEL, A. M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics.** New Haven: Yale University Press, 1986.

CLÈVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534

GARGARELLA, R. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: GARGARELLA, R. (org.). **Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

MAIA, C. F. **Jurisdição e soberania popular: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PINILLA, D. A. (Cord). **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2018.

RAMOS, E. da S. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SALGADO, E. D. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, n. 117, p. 193–217, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.9732/p.0034-7191.2018v117p193

VICTOR, S. A. F. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional.** São Paulo: Saraiva, 2015.

A Justiça Eleitoral frente aos entraves à efetivação das candidaturas femininas nas disputas eleitorais

DANYLO FERREIRA DE HOLANDA

Sobre o autor:

Danylo Ferreira de Holanda. *Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001) e pós-graduado em Direito Eleitoral pela Famart (2021) ; Analista Judiciário Tribunal Regional Eleitoral do Ceará desde 2005; Chefe do cartório eleitoral da 113ª ZE-CE.*

RESUMO

O presente artigo trata da efetiva implementação da política pública de cotas para mulheres nas eleições para cargos públicos, com a definição de gargalos presentes na estrutura social do Brasil e dos empecilhos a esta implantação plenamente efetiva da cota de candidaturas femininas prevista em lei, como os desafios sociais e a contextualização dos ditames legais para com a situação das mulheres na sociedade brasileira. O trabalho, produzido em alusão a indicações de normas legais, bibliográficas, artigos e sites de conteúdos relevantes ao assunto, objetiva, portanto, a análise da política partidária, das estruturas presentes dentro destas entidades que dificultam ou até represam a expressão política das mulheres, das barreiras dentro do sistema partidário para a implementação de uma plena participação feminina nos seus quadros e processos decisórios e dos principais desafios postos frente à atuação da Justiça Eleitoral como promovedora das cotas femininas no Brasil.

Palavras-chave: cotas eleitorais, candidaturas femininas, participação política, partidos políticos.

ABSTRACT

This article is about the effective implementation of public policy of quotas for women in elections for public office, defining the barriers in the social structure of Brazil and the obstacles to fully effective implementation of the quota for female candidates provided by law, such as social challenges and the contextualization of the legal principles with regard to the situation of women in Brazilian society. The article, based on legal norms and bibliographical references with contents relevant to the subject, focuses on the analysis of political parties, on the structures within these entities that hinder or even repress the political expression of women, on the barriers within the party system for the implementation of a full participation of women in its staff and decision making processes, and on the main challenges faced by the Electoral Justice as the promoter of the quotas for women in Brazil.

Keywords: electoral quotas, women's candidacies, political participation, political parties.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho não se trata de uma discussão sobre a importância da participação política das mulheres nem das causas que levam a essa sub-representação feminina nas instâncias de poder político da federação, mas dos desafios de instrumentalização, ou seja, de implementação desta política pública prevista por lei no âmbito da instituição que promove as eleições no Brasil, a Justiça Eleitoral.

A necessidade da sobrevinda de Cotas de Candidaturas Femininas, veio da observância de desigualdades inaceitáveis do ponto de vista do sistema legal e principiológico fundado pela Constituição Federal de 1988. A edição da Lei 12.034/2012 criou a política pública de cotas para candidaturas femininas nas Eleições Proporcionais. Esta política foi formulada objetivando combater a desigualdade de gênero na política, no sistema representativo e em uma perspectiva geral contribuir com a equidade, dentro do conceito de democracia plena e representando os interesses de todos os brasileiros.

A transformação social do Brasil ensejou em uma reivindicação de participação política maior e mais efetiva das mulheres no processo decisório. O desafio dos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, são de caráter crucial, pois esta é um dos agentes fundamentais na garantia de execução do desejo legislativo e da sociedade representada por ele.

Dessa forma, apresenta-se esse instrumento que, a partir de uma metodologia bibliográfica, possui o objetivo de discutir a efetivação da política de cotas para mulheres no processo de disputa de cargos públicos eletivos.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E PRINCIPIOLÓGICA DAS COTAS FEMININAS DENTRO DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A efetivação da finalidade definida em lei, tem o propósito de ser uma política afirmativa, ao espelho de outras experiências já exitosas como a cotas em Instituições Federais de Ensino Superior, dependendo de uma implementação efetiva para que seus efeitos almejados sejam sentidos pela parcela da sociedade a qual ela está destinada.

Os princípios fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 reafirmam o princípio da igualdade de direitos e da equidade. O preceito constitucional fundamental para a emergência da Lei 12.034/2012 é o da igualdade de gêneros presente no artigo 5º, estabelecendo com isso uma igualdade formal entre os gêneros. Essa igualdade formal é um passo para a igualdade material, que é a efetivação destes ditames legais, servindo de fator transformador social do papel da mulher na política. Simão e Rodovalho (2014) explicam:

> *A doutrina costuma apontar três fundamentos teóricos justificadores das ações afirmativas: as justiças compensatória e distributiva, que procuram corrigir distorções sociais causadas por causa da existência de um processo histórico de exclusão cujas consequências são verificáveis até hoje; a promoção do pluralismo, que qualificaria o ambiente social com a presença de diversos segmentos com formas de expressão própria, enriquecendo as experiências humanas; e, por fim, o argumento do fortalecimento da autoestima dos indivíduos pertencentes às minorias, quebrando estereótipos negativos mediante a existência de representantes de determinado grupo ocupando posição de destaque na sociedade (GOMES, 2001, p. 42; SARMENTO, 2006, p. 156).*

O alcance deste princípio está na obrigação do Estado em não omitir-se frente à desigualdade de oportunidades inerentes à sociedade brasileira, como é flagrante no caso da desigualdade de gênero, sendo a participação política uma das principais formas de combater este problema, já que a sub-representação leva a uma sub-participação e não observância às demandas femininas e sua participação ativa nos ditames de sua própria vida.

O Supremo Tribunal Federal em julgamento da ADPF 186 reconheceu a constitucionalidade do estabelecimento das Cotas Raciais, Lei 12.711/2012, conceituando os deveres do Estado na situação de grupos historicamente marginalizados das posições de poder dentro da sociedade. A legitimação da política pública das cotas raciais serviu de base e fundamentação jurídica para esta espécie de ação estatal. Nas palavras do Relator da ADPF em questão, o Ministro Ricardo Lewandowski:

> *À toda evidência, não se ateve ele [o constituinte de 1988], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue [...], além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (BRASIL, 2012a, p. 4-5).*

A democracia como valor fundamental é expresso pelo sufrágio universal, o que denota a universalidade do direito de voto para todos os adultos plenamente capazes e gozando de seus direitos políticos, conforme o artigo 14 da Constituição. A capacidade de votar, porém, não representa a plena participação democrática de toda a população, com a capacidade de ser votado sendo, também, uma face primordial na efetivação deste parâmetro constitucional.

A diferenciação entre a capacidade plena de votar e ser votado é explicada por Almeida (2018):

> *Logo, alcançado o sufrágio universal (igualdade no que tange ao direito de votar), a avaliação do grau de democratização de uma sociedade deve focar em analisar a diversidade e as dificuldades materiais de acesso à outra face, qual seja, a de acesso aos postos da representação (igualdade de ser votado). O direito de ser votado, em igualdade de condições e oportunidades, é um direito humano e fundamental, daí por que um olhar atento e responsável tanto para o direito internacional, como para o direito constitucional e nacional, se faz imprescindível para compreendermos a importância de uma mudança de perspectiva no tocante ao estudo da igualdade no processo eleitoral para o aperfeiçoamento dos regimes democráticos.*

Ao identificar esta distorção dentro de uma sociedade historicamente marginalizada da participação da mulher na sua organização política é muito latente a situação da democracia ainda não plenamente desenvolvida, necessitando a intervenção do Estado para equilibrar essas relações ainda dissociadas da realidade demográfica e social, que é da cada vez maior participação feminina na sociedade em geral.

Portanto, a visão de que somente com a edição da Lei, o espaço das mulheres no sistema político representativo não estaria garantido pelas cotas mínimas exigidas, acaba por se efetivar em sua plenitude por primeiro, os procedimentos internos dos partidos que não abrem espaço para a participação delas nas decisões e represa sua influência dentro da estrutura partidária e segundo, a falta de mecanismos e estrutura por parte da Justiça Eleitoral para fiscalizar o cumprimento dos ditames legais e do espírito da norma.

A análise, assim, se prende nos aspectos da implementação da política pública de cotas de gênero nas candidaturas eleitorais, primando por um aspecto contextualizado dos desafios lançados por esta ação afirmativa para todo o sistema eleitoral, começando pelos partidos políticos, passando pelo papel fiscalizador da Justiça Eleitoral.

A instrumentalização da norma é um grande desafio no processo de vigência da Lei de Cotas Femininas, já que os vícios presentes no sistema partidário, que já são obstáculos imensos na efetivação de outras normas eleitorais, também dificultam a implementação dos ditames legais destinados a dirimir esta desigualdade na representação política da população brasileira.

Em relação às demandas reprimidas das mulheres pela falta de participação no sistema político devido a baixa representação, Carvalho e Yasuda (2017) explicam:

> *Independente do partido no qual estejam filiadas, devido a sua longa história em que eram atreladas exclusivamente ao âmbito doméstico, as mulheres têm uma outra maneira de ver o mundo e, consequentemente, outras prioridades, diferentes das dos homens. Dessa forma, com a ascensão feminina no poder legislativo, pode ocorrer um novo direcionamento das políticas públicas, voltando-as para um outro complexo de ideias que muitos homens não se atentam. Isso acontece porque a maioria das mulheres eleitas tem a tendência a dar maior atenção às medidas e mudanças nas áreas que envolvam os direitos das mulheres, violência doméstica, saúde, educação, principalmente de crianças, abortos clandestinos, entre outras temáticas que hoje só se tornaram recorrente, muito possivelmente devido à ação de representantes femininas.*

Dessa forma, as mulheres têm maior percepção no tocante a demandas advindas da esfera privada, que ao tornarem-as públicas implicam em mudanças radicais no sistema como um todo, trazendo maiores discussões para os direitos humanos e direitos civis de todas os cidadãos, direcionando o interesse público para o campo social (AVELAR, 200, p. 70).

Com a junção das três facetas dos aspectos principiológicos e constitucionais da redação da Lei de Cotas nas Candidaturas Femininas, temos que a igualdade de oportunidades, a pluralidade de ideias, a plena democracia representativa e satisfação de demandas das mulheres são as causas e objetivos desta ação legislativa e executiva do Estado Brasileiro.

3. DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS PARA MULHERES NAS ELEIÇÕES E O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL

A interseção entre o papel das cotas de gênero no sistema eleitoral e o dos partidos políticos, monopolistas no recrutamento de candidatos no nosso sistema representativo, é fundamental para a análise da efetividade e os desafios na implementação desta política pública. Os problemas giram em torno da falta de mecanismos e vontade dos partidos em mudar seu modo de agir para então resolver o problema da sub-representatividade feminina na política partidária e por consequência no sistema político como um todo.

A visão de participação efetiva das mulheres dentro do sistema partidário e a sua separação do núcleo decisório partidário ensejam em uma baixíssima influência feminina no rumo de suas próprias candidaturas, tanto na questão do registro junto à Justiça Eleitoral, quanto no financiamento de suas campanhas. Com a escolha de candidatas pelo partido há uma expectativa de que estas sejam financiadas de uma maneira satisfatória pelos meios legais que a agremiação dispõe, mas com uma perspectiva eleitoral reduzida pela falta de construção de lideranças político-partidárias relevantes no debate interno e a falta de vontade destas instituições em promover as candidaturas femininas acabam que estas são em muitos casos objeto de renúncia, além de um problema realmente grave de ocorrência de fraudes na lei, por meio de candidaturas laranja de mulheres.

A doutrina do Direito Eleitoral discute os pormenores da implementação das cotas femininas no processo eleitoral tem um amplo escopo enfrentando contradições e a antiga corrupção dentro das representações partidárias:

> *Apesar de a lei não fazer referência ao sexo que deve atender ao mínimo e ao máximo, sabe- se que a norma em questão é política afirmativa feita para possibilitar maior participação feminina nas eleições e aproximar a representação política da composição social, democratizando a própria democracia participativa. 25 Entende o TSE que não havendo o número mínimo de candidatos a preencher por sexo, não pode o partido ou coligação preencher com pessoas do outro sexo, e sendo, a partido ou coligação "impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP)".26 Diante dessa exigência, alguns partidos começaram a apresentar candidaturas laranjas, ou seja, a indicar nome de candidatos que não tinham plena consciência de sua candidatura. A constatação de fraudes dessa natureza levou a propositura de ações judiciais eleitorais para tentar combatê-las. (Machado, 2018, pág 169)*

Adicionando elementos na discussão, mais especificamente na atuação dos partidos na questão da representação feminina em seus quadros, Bolognesi (2012) argumenta que:

> *(...) o simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens. As cotas eleitorais no Brasil não exigem a obrigatoriedade do preenchimento das mesmas. O espaço para a participação feminina é garantido por lei, mas não há mecanismo que obrigue os partidos políticos a preencher todo esse espaço.*

A realidade partidária brasileira espelha uma enorme disparidade e contradição dentro de suas estruturas que podem atrapalhar ou até impossibilitar a efetivação da política pública. Porém, em dificuldade há oportunidades já que num sistema pulverizado existem meios potenciais de resolver a situação de paralisia e mudar o status das candidatas mulheres dentro das estruturas partidárias, na opinião de Araújo (2005):

> *A magnitude dos partidos e o grau de fragmentação partidária gerado pelas diferenças entre os diversos sistemas eleitorais são fatores que podem propiciar maior ou menor chance de eleição para as mulheres. Quanto menos pluripartidário é o sistema, mais ele caracteriza-se por partidos muito grandes e mais consolidados os quais não se encontrariam suficientemente abertos ao ingresso de novos atores. Ademais, o custo eleitoral da competição entre candidatos em seu interior tende a ser muito elevado. Por outro lado, partidos muito pequenos e regionalizados, que disputam para eleger um ou dois candidatos, tendem a dar prioridade eleitoral aos seus dirigentes, em geral homens.*

A discussão sobre o papel da Justiça Eleitoral é um importante componente da análise da situação em que se encontra o debate da representação feminina na política, já que com seu papel fiscalizador a sua contribuição na efetivação da lei é inestimável:

> *Entretanto, mesmo com a legislação eleitoral revelando o seu nítido propósito em diminuir a desigualdade entre os gêneros na esfera política, a Justiça Eleitoral nem sempre tem aplicado sanções aos partidos. Feitosa (2012) cita julgado do TRE do Estado de São Paulo, por exemplo, em que, mesmo não observado o percentual mínimo de candidaturas femininas, decidiu-se que os partidos e coligações não podem ser prejudicados, visto não ser possível obrigar mulheres a se candidatarem. Decisão semelhante se repetiu no TRE de Santa Catarina. Como bem adverte a autora, porém, esse tipo de interpretação compromete a efetividade da lei, posto que o corte percentual de candidaturas para cada sexo não só está ali muito bem definido, como inclusive respalda a imposição de sanção para os partidos que não a cumprirem e serve estimulo à própria observância da lei. (QUINTELA, DIAS. 2017).*

O modelo de organização do Estado Brasileiro concede à Justiça Eleitoral a tarefa de organizar e administrar as Eleições, com o Código Eleitoral, Lei 4.737/65, estabelecendo também a sua competência de julgar as ações de matéria eleitoral.

O fenômeno das fraudes às candidaturas femininas como forma de burlar a lei é deletéria no sentido em que viola a vontade legislativa da sociedade representada e desvia a finalidade do recurso público empregado na política pública, nas palavras de Almeida (2018):

> *Não é obrigatório que todas as pessoas que requeiram o registro, façam campanha, entrem em campo, peçam votos e lancem propostas, mas essas ações integram o campo das expectativas que se espera de qualquer candidato. As candidaturas legítimas, portanto, possuem esse desiderato. O problema, contudo, surge quando essas atividades típicas de campanha eleitoral, como acima nominadas, não se desenvolvem por conta, não da vontade do candidato e candidata, mas por um acordo ou simulação prévias, no âmbito da agremiação partidária, com a finalidade de fraudar a legislação eleitoral, que é o que acontece com algumas candidaturas de mulheres.*

Portanto, vê-se que as análises sobre o tema são extensas, abarcando vários prismas da questão, mas o debate de política pública que é levantado neste trabalho se prende muito mais aos aspectos de instrumentalização destas leis de cotas de candidaturas e sua efetividade, ou deve ser um trabalho conjunto entre a sociedade civil e os órgãos de fiscalização, como a Justiça Eleitoral.

O papel mais importante da Justiça Eleitoral no caso das Cotas de Candidaturas Femininas é fiscalizar o uso dos recursos empregados na eleição e fiel cumprimento da legislação eleitoral vigente, usando-se de instrumentos já detidos por ela mesma para coibir práticas ilícitas.

Com um eficiente trabalho de fiscalização e de combate a práticas em desacordo com o espírito e os objetivos da legislação, a Justiça Eleitoral pode contribuir para a efetivação do combate à desigualdade de gênero dentro de sua jurisdição, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade da democracia brasileira e do país como um todo.

4. CONCLUSÃO

Para instrumentalizar a legislação das cotas de candidaturas femininas é preciso o enfrentamento de diversos aspectos do sistema partidário que privilegia as lideranças masculinas, devido a fatores culturais da política brasi-

leira que sempre foi dominada por figuras masculinas. Fatores como o machismo, ainda muito presente, que induz à percepção de incapacidade da mulher para liderar, prejudica de forma decisiva a participação delas no processo de candidaturas, obstruindo a sua participação nos cargos eletivos em geral e dos representantes legislativos em particular.

Além destes desafios sociais e culturais, há a ocorrência do fenômeno da corrupção e do desvio de finalidade que deturpam completamente o espírito da Lei de Cotas de Candidaturas Femininas. As fraudes realizadas à revelia do ordenamento têm o condão de prejudicar imensamente os esforços de várias entidades de representação feminina, representando um ilícito que deve ser objeto de reprovação e reprimenda da Justiça Eleitoral.

Este órgão do poder judiciário tem o poder–dever de fiscalizar a realização dos ditames eleitorais e tem um papel essencial na repressão de ilícitos. Assim, é cristalino o papel fundamental da Justiça Eleitoral e sua grande contribuição para a mudança de uma situação histórica e inconstitucional que existe, a sub-representação da mulher na política brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher:** fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro. 2018. 217f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018.

ÁLVARES, M. L. M. 2004. **Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil.** Rio de Janeiro. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

ARAUJO, Clara. **As cotas por sexo para a competição legislativa:** o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. Dados, Rio de Janeiro , v. 44, n. 1, 2001 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011- 52582001000100006&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Jan. 2021.

Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 193-215. 2005 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a13n24.pdf. Acesso em: 31.dez.2020.

BRASIL. Lei nº.: 9.504, de 30º de Setembro de 1997. **Lei das Eleições**. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.> . Acesso em: 03 janeiro. 2021.

Senado Federal; Câmara dos Deputados. **+ Mulheres na Política**. 2016.

Supremo Tribunal Federal. **Voto na arguição de descumprimento de preceito fundamental 186/DF**. Notícias STF, Brasília, 25 abr. 2012a. Disponível em disponível em: . Acesso em: 27 fev. 2021.

CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Silvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira. **A Fraude de Cota de Gênero nas Eleições Brasileiras**. Boletim De Conjuntura (Boca), Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 01-10, may 2020. ISSN 2675-1488. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/boca/article/view/Calheirosetal/2937>. Acesso em: 05 jan. 2021.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade:** o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. **Participação política das mulheres no Brasil:** das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, n. 1, p. 193-210, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SIMÃO, José Luiz De Almeida; RODOVALHO, Thiago. **O Estado na promoção da igualdade material:** A constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no Ensino Superior – ADPF 186/DF. Revista de Informação Legislativa, Brasília. Ano 51 Número 202 abr./jun. 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos .** Núcleo De Estudos De Políticas Públicas-Universidade Estadual De Campinas, Campinas, SP, caderno 48, 2000. Disponível em: https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48. Acesso em: 3 jan. 2021.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf. Acesso em: 30 dez 2020.

Mais mulheres na política

WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS

Sobre o autor:

Wagner Cinelli de Paula Freitas. *Desembargador do TJRJ, ex-diretor da EJE-RJ e autor do livro "Sobre ela: uma história de violência".*

RESUMO

As mulheres experimentam uma desvantagem histórica na estrutura social e, apesar das importantes conquistas havidas, perdura a desigualdade de oportunidades, com reflexo no acesso a cargos de Poder. O ideal de igualdade, preconizado no lema da Revolução Francesa, influenciou o mundo, mas a luta das sufragistas foi longa. São postas em destaque brasileiras que marcaram essa caminhada pela isonomia, como Celina Guimarães Vianna, Alzira Soriano, Bertha Lutz e Carlota Pereira de Queirós. Os principais marcos legislativos históricos são também ressaltados, com indicação das últimas mudanças havidas, assim como as que estão em discussão. As cotas para candidaturas femininas, a reserva de assento e também o financiamento dessas campanhas são temas fundamentais para a maior participação das mulheres na política, a contribuir para o empoderamento feminino, essencial que é para uma sociedade fundada na igualdade.

Palavras-chave: mulheres, política, candidaturas femininas

ABSTRACT

Women face a historical disadvantage in the social structure and, despite important achievements made so far, inequality of opportunities persists, blocking them from positions of power. The ideal of equality, advocated in the motto of the French Revolution was a starting point, influencing the world. But the struggle for women to achieve voting rights was a hard one. Brazilian women, such as Celina Guimarães Vianna, Alzira Soriano, Bertha Lutz and Carlota Pereira de Queirós, were pioneers in this battle for equality. The article points out the main historical legislative milestones and latest changes made, as well as topics still under debate. A greater participation of women in politics can be reached by quotas for both female candidates and the reservation of female seats in Parliament, as well as better rules on the financing of their election campaign. These policies are prone to contribute to more women in politcs and to female empowerment, which is essential for a society that wants to really reach equality.

Keywords: women, politics, women's candidacies

As monarquias absolutistas da Europa continental, marcadas pelos privilégios da nobreza em um cenário de extrema desigualdade social, desmoronaram diante da Revolução Francesa (1789), cujas ideias se espalharam pelo mundo sintetizadas no lema “liberdade, igualdade, fraternidade”.

Entretanto, essa preconizada igualdade não era tão igual assim, ao menos quanto ao gênero, pois as mulheres seguiram alijadas de direitos que, no entanto, eram garantidos aos homens. Na própria França, nação pioneira no sufrágio, o direito de voto às mulheres só foi reconhecido a partir das eleições municipais de 1945.

Aliás, a luta pelo voto feminino marca a pauta da primeira onda do movimento feminista, que surgiu no século XIX e adentrou o século XX. A Nova Zelândia foi o primeiro país em que as mulheres venceram esse *round* (1893). O segundo foi a Austrália (1902), embora não reconhecesse esse direito aos aborígenes. Em seguida, Finlândia (1906) e Noruega (1907). No Brasil, o voto feminino foi assegurado pelo Código Eleitoral de 1932 e, em vários países, isso só ocorreu muito depois, como Mônaco (1962) e Suíça (1971), sendo a posição de lanterna ocupada pela Arábia Saudita (2011).

No Brasil, a primeira eleitora foi Celina Guimarães Vianna, que requereu sua inscrição no cadastro eleitoral em Mossoró com base na Lei estadual nº 660, de 25 de outubro de 1927, do Rio Grande do Norte, cuja redação garantia o direito de votar e ser votado “sem distincção de sexos”. Seu pedido de alistamento foi deferido e isso incentivou outras mulheres, que, como eleitoras, participaram das eleições de 5 de abril de 1928. É bem verdade que posteriormente, no Senado, o voto feminino acabou sendo invalidado, mas a ação de Celina e daquelas que a acompanharam se tornou um símbolo na luta pela universalização do voto.

Mas não basta votar, há que poder concorrer nos pleitos, ao que merece registro o nome de Luiza Alzira Teixeira Soriano, primeira mulher eleita para ocupar um cargo político no Brasil, no caso, prefeita do Município de Lajes, RN, tendo tomado posse em 1929. Alzira Soriano, como era conhecida, foi incentivada a entrar na vida política pela cientista e ativista feminista Bertha Lutz, outra mulher de grande valor nessa batalha pela isonomia. Alzira, com base na mencionada Lei estadual nº 660, conseguiu concorrer nas eleições realizadas em 1928, antes, portanto, do Código Eleitoral de 1932. Seu mandato, porém, foi encurtado, pois Getúlio Vargas chegou ao poder com a Revolução de 1930 e substituiu os prefeitos eleitos por interventores.

Outra figura importante foi Carlota Pereira de Queirós. Eleita por São Paulo em 1934, foi a primeira deputada federal, ocupando a cadeira parlamentar até o Golpe de 1937, promovido pelo mesmo Getúlio Vargas.

Vencidas as primeiras barreiras, mulheres têm concorrido nas eleições e sido eleitas para os diversos cargos, mas continuam sub-representadas. Contudo, algumas iniciativas legislativas foram empreendidas com o objetivo de aumentar a presença feminina na política. A Lei nº 9.100/1995 estipulou a obrigatoriedade de pelo menos 20% das vagas de cada partido ou coligação serem preenchidas por candidaturas de mulheres.

Por sua vez, de acordo com a redação originária da Lei nº 9.504/1997 (art. 10, § 3º), cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30 e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. A partir da alteração do dispositivo pela Lei nº 12.034/2009, aquela norma ganhou força, pois o efetivo preenchimento da cota de gênero pelas agremiações passou a ser obrigatório.

Outras leis para incentivar a participação feminina foram editadas, mas sem grandes repercussões na prática.

Embora as mulheres sejam um pouco mais da metade da população, continuam em pequeno número como candidatas. Nas eleições para a Câmara Federal, em 2018, foram 68,36% de candidaturas de homens contra 31,64% de mulheres. Com relação ao Senado, para o qual não se aplica a cota de gênero por ser considerado cargo majoritário, foram 82,4% de candidaturas de homens e apenas 17,6% de mulheres.

Uma coisa, porém, é o número de candidaturas, e outra é o de eleitos. No universo dos que são consagrados pelo voto, a estatística é ainda mais desigual. A Câmara Federal tem 513 assentos e no pleito de 2018 foram eleitos 436 deputados (85%) e 77 deputadas (15%). No Senado, verificou-se proporção semelhante, pois as 81 vagas foram

ocupadas por 69 senadores e 12 senadoras.

Quanto ao cargo majoritário nas eleições municipais de 2020, foram eleitos 4.750 prefeitos contra 651 prefeitas, ou seja, apenas 12% das prefeituras têm mulheres à sua frente. Além disso, 91% delas são prefeitas nos municípios menores, com até 50 mil habitantes.

Mas temos modificações em curso.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28/2021, que promove Reforma Eleitoral, foi promulgada, resultando na Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021. Dentre as alterações introduzidas, há regras transitórias para distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). A novidade ali trazida, para efeito dessa distribuição de recursos, é que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros nas eleições de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Tramita Projeto de Lei (PL) que contém dispositivos sobre a participação feminina na política. É o PL nº 1.951/2021, que traz dois pontos fundamentais: assegurar o mínimo de 30% do FEFC para as candidaturas proporcionais femininas e estipular a reserva de vaga. No caso, garantir o preenchimento por mulheres das cadeiras na Câmara do Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Distrital e nas Câmaras de Vereadores, começando a cota com um mínimo de 18%, a partir de 2022, aumentado gradativamente até chegar a 30%, em 2040. Não sendo essa cota preenchida com a apuração do pleito, as suplentes devem ser convocadas de forma a se atingir o respectivo percentual.

É interessante destacar que o PL nº 1.951, em sua redação primitiva (art. 3º), propunha um retrocesso na obrigatoriedade do preenchimento da cota de gênero por ocasião dos pedidos de registro de candidatura, voltando àquela redação originária do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições: "(...) cada partido deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo". Felizmente, com o objetivo de suprimir essa proposta de recuo, houve a Emenda de Plenário nº 5 ao referido PL na Câmara dos Deputados.

Quanto ao financiamento de campanha, de fato, uma candidatura sem apoio financeiro do partido fica prejudicada. Daí a necessidade de regra sobre o mínimo a ser alocado para as candidaturas femininas. O PL nº 1.951 trouxe a proposta de aplicação do mínimo de 30% dos recursos do FEFC em candidaturas proporcionais femininas, a serem repartidos entre mulheres negras e brancas, na proporção das candidaturas apresentadas. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617-DF, do Supremo Tribunal Federal (STF), já havia consagrado o percentual de 30% para essa finalidade. O referido PL nº 1.951 ratifica essa percentagem. No entanto, revela timidez ao estabelecer que os critérios de aplicação desses recursos nessas candidaturas são interna corporis, sob o pretexto de respeitar a autonomia político-partidária, de modo que não é exigida a aplicação dos recursos proporcionalmente ao número de candidaturas registradas, bastando o cumprimento do percentual mínimo de 30% e obstando o pagamento de valor maior que 20% a uma única candidata. Melhor será quando se vincular o percentual desse suporte financeiro às candidaturas femininas com base no percentual de candidatas, a permitir que 30% não seja o único patamar. Assim, se houver mais de 30% de candidatas, que a repartição dessa verba ao menos observe a respectiva proporção.

As regras eleitorais, seja em razão de nossa tradição legiferante, seja pela dinâmica dos fatos sociais e sua repercussão no direito, estão sujeitas a constantes alterações. Como é sabido, tanto as propostas de emendas constitucionais quanto os projetos de lei nascem e são modificados até sua entrada em vigor. Outras PECs e outros PLs virão. O importante é que a imperatividade da maior participação da mulher na política esteja no centro desses debates e nas ações deles resultantes.

As mulheres são a maioria da população, mas em razão da desigualdade histórica que lhes atinge estão em desvantagem na estrutura social e os caminhos para que cheguem a cargos de poder apresentam obstáculos. Para vencê-los, alguns dos instrumentos são as cotas de candidaturas e a reserva de assento. Logo, importante que as cotas não sejam reduzidas e que seja mantida sanção para seu descumprimento. Da mesma forma, que a reserva de assento seja sacramentada, com percentuais adequados e de aplicação progressiva no tempo. E ainda: que o patamar mínimo do financiamento das candidaturas femininas não fique limitado a 30%, mas sim ao percentual de candidatas concorrendo no pleito. Logo, se forem 35% de candidatas, receberão ao menos 35% dessa verba para a campanha. Se foram 40%, receberão 40% e assim por diante.

Voltando ao *slogan* tripartido da Revolução Francesa, certo é que seus elementos só se realizam em conjunto. Se desejamos uma sociedade onde se cumpram os ideais de liberdade e de fraternidade, necessitamos, com toda pressa, trabalhar para a redução das desigualdades, inclusive – e necessariamente – a de gênero.

Portanto, que a classe política atual, inspirada por essa necessidade e consciente de seu papel, implemente políticas inclusivas, a permitir, ainda que tardiamente, a maior participação feminina na política, para o bem da sociedade e do país, em justo tributo à memória de Celina, Alzira, Bertha, Carlota e tantas outras lutadoras da primeira hora.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Código Eleitoral de 1932.** Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111**, de 28 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei º 9.100**, de 29 de setembro de 1995.

BRASIL. **Lei º 9.504**, de 30 de setembro de 1997.

BRASIL. **Lei º12.034**, de 29 de setembro de 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.951**, de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014201me9ym7o0j0gm2svf5uhz13966876.node0?codteor=2055774&filename=PL+1951/2021> Acesso em 28 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Percentual de mulheres que concorrem à Câmara dos Deputados não se altera em quatro anos**. 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543774-percentual-de-mulheres-que-concorrem-a-camara-dos-deputados-nao-se-altera-em-quatro-anos/> Acesso em 28 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Eleições 2018 têm recorde de mulheres candidatas ao Senado, mas desigualdade persiste**. 30 out. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/30/eleicoes-2018-tem-recorde-de-mulheres-candidatas-ao-senado-mas-desigualdade-persiste> Acesso em 28 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Íntegra do acórdão proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617-DF**. 15 mar. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101> Acesso em 28 out. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Novo Congresso Nacional em Números: 2019-2023**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf> Acesso em 28 out. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Lei estadual nº 660**, de 25 de outubro de 1927.

Judicialização da política e ativismo judicial eleitoral: administração pública vs. jurisdição constitucional

GUILHERME BARCELOS

Sobre o autor:

Guilherme Barcelos: *Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF), Mestre em Direito Público pela Unisinos/RS, Pós-graduado em Direito Constitucional (ABDCONST) e em Direito Eleitoral (Verbo Jurídico), Graduado em Direito pela Urcamp/RS, Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-DF, Professor da Pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Advogado, Sócio Fundador da Barcelos Alarcon Advogados (Brasília-DF).*

RESUMO

Uma das principais características do constitucionalismo contemporâneo (considerado aquele oriundo do pós-segunda Guerra) é o deslocamento do polo de tensão dos demais Poderes (Legislativo e Executivo) em direção à Jurisdição Constitucional. Nesse sentido, o presente trabalho busca(rá) questionar em que medida a jurisdição constitucional poderia ser um mecanismo destinado à democratização da atividade administrativa em terrae brasilis, sem que isso viesse a representar, por oportuno, uma interferência indevida nos demais poderes da República. Partindo-se, pois, da premissa de que o constitucionalismo proveniente do Estado Democrático de Direito tem por baliza um aprofundamento democrático cada vez maior, procurar-se-á, então, lançar luzes sobre o controle das ações/inações da administração pública no cenário brasileiro, de modo que a jurisdição constitucional seja enfrentada, efetivamente, como um mecanismo não só de controle, mas de democratização da atividade administrativa, desde que, no entanto, seja exercida de acordo com os preceitos democráticos, na esteira da Crítica Hermenêutica do Direito de Lenio Streck.

Palavras-chave: constitucionalismo contemporâneo, administração pública, controle dos Atos Administrativos, jurisdição constitucional.

ABSTRACT

One of the main features of contemporary constitutionalism (considered originated after the Second World War) is the displacement of tension pole of other Powers (legislative and executive) towards the Constitutional Jurisdiction. In this sense, this paper aims to question to what extent the constitutional jurisdiction could be a mechanism for the democratization of administrative activity in terrae brasilis, without the constitutional jurisdiction would pose an undue interference in the other powers of the Republic. Starting from the premise that constitutionalism from the Democratic State of Law aims to deepen democracy. Therefore, this paper seeks to shed light on the control of the actions / inactions of public administration in the Brazilian scene, so that the constitutional jurisdiction is effectively perceived as a mechanism not only to control, but also to democratize the administrative activity, provided, however, in accordance with democratic principles, in the wake of Hermeneutics Critical of Law developed by Lenio Streck.

Keywords: contemporary constitutionalism, public administration, control of administrative Acts, constitutional jurisdiction.

1. INTRODUÇÃO

A questão-chave deste artigo é: qual o papel da Jurisdição Constitucional em um Estado Democrático de Direito? Afinal, "[...] como compreender a atuação do Poder Judiciário a partir de uma concepção de constitucionalismo que tem como elemento base um aprofundamento democrático cada vez maior?". [1]

Com efeito, o constitucionalismo proveniente do Estado Democrático de Direito trouxe como uma das suas características "[...] certo deslocamento do centro das decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da justiça constitucional".[2] Dito de outro modo, se com o advento do Estado Social e o papel fortemente intervencionista do Estado, o foco de poder/tensão passou para o Poder Executivo, no Estado Democrático de Direito há uma modificação desse perfil. Inércias do Executivo e a falta de atuação do Legislativo passam a poder – em determinadas circunstâncias – ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito.[3]

Nessa medida, tal e qual fazem Oliveira et. al., cabe perguntar: "[...] de onde vem esse fenômeno que se insere, cada vez mais, em nosso espaço público de discussões? Em que ele está enraizado? É algo recente? Se não, porque demoramos tanto para sentir os seus efeitos?"[4]. Ou, noutras palavras, de acordo com Clarissa Tassinari: Qual o papel do Judiciário?[5] Ora: como deve agir o Judiciário de acordo com os preceitos relativos ao Estado Democrático de Direito? O que é jurisdição constitucional? Como exercê-la? Quais as diretrizes? Em que medida? E os respectivos limites? Ou ainda, especificamente: em que passo a jurisdição constitucional poderia se constituir em um efetivo mecanismo de democratização da atividade administrativa, sem que isso, também, representasse uma interferência indevida do Judiciário nos demais Poderes?

Desse modo, a presente pesquisa pretenderá questionar se o exercício da jurisdição constitucional, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, poderia ser um mecanismo destinado à democratização da atividade administrativa tupiniquim e, se positivo for, em que medida isso poderia se dar, sem que esse "papel interventivo" do Poder Judiciário, ao final e ao cabo, pudesse representar, enfim, uma interferência indevida nos demais Poderes da República (Legislativo e Executivo), a ponto de nos transformarmos em uma espécie de *juristocracia* (*juristocracy*), para utilizar as palavras de Ran Hirschl[6] ou, como prefere Lenio Streck, em uma de *judiciariocracia*.[7]

2. COLOCANDO O PROBLEMA: CONSTITUIÇÃO, CONSTITUCIONALISMO E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – A REVOLUÇÃO COPERNICANA DO DIREITO CONSTITUCIONAL NA E DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX: A RELAÇÃO ENTRE O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E A ASCENSÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Segundo o magistério de Streck e Morais, o Estado Democrático de Direito:

1 TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de Constitucionalismo Contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012. p. 32.

2 STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b.p. 64.

3 Ibid., p. 65.

4 Ibid., p. 269.

5 TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de Constitucionalismo Contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012.p. 32.

6 HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no Mundo. Fordham Law Review, [S.l.], v. 75, n. 2, 2006. Publicadooriginalmentecomo "The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide". Traduzido por Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano.

7 Nesse sentido, p. ex., ver: STRECK, Lenio Luiz. O ativismo existe ou é imaginação de alguns? Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>. Acesso em: 08 out. 2021.

> *[...] desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo. (grifo do autor)*[8]

A configuração do Estado democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1° da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando. [9]

O conteúdo da legalidade – princípio ao qual permanece vinculado – assume a forma de busca efetiva da concretização da igualdade, não pela generalidade do comando normativo, mas pela realização, através dele, de *intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade*. [10]

Assim, segundo Streck "[...] o Estado Democrático de Direito supera as noções anteriores de Estado Liberal e Estado Social de Direito"[11]. E essa questão, ao final e ao cabo, é bem definida por Elías Díaz: o Estado Liberal de Direito é a institucionalização do triunfo da burguesia ascendente sobre as classes privilegiadas do Antigo Regime, em que se produz uma clara distinção entre o político e o econômico, com um Estado formalmente abstencionista, que deixa livres as forças econômicas, adotando uma posição de (mero) policial da sociedade civil que se considera mais beneficiada para o desenvolvimento do capitalismo em sua fase de acumulação inicial e que aproximadamente até o final da primeira grande guerra; já o Estado Social de Direito pode ser caracterizado como a institucionalização do capitalismo maduro, no qual o Estado abandona a sua postura abstencionista tomada inicialmente para proteger os interesses da vitoriosa classe burguesa, passando não somente a intervir nas relações econômicas da sociedade civil, como também se converte em fator decisivo nas fases de produção e distribuição de bens; finalmente, o Estado Democrático de Direito é o novo modelo que remete a um tipo de Estado em que se pretende precisamente a transformação em profundidade do modo de produção capitalista e sua substituição progressiva por uma organização social de características flexivamente sociais, para dar passagem, por vias pacíficas e de liberdade formal e real, a uma sociedade no qual se possam implantar superiores níveis reais de igualdade e liberdades[12]. Em suma, a noção de Estado Democrático de Direito está, pois,

> *[...] indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É desse liame indissociável que exsurge aquilo que se pode denominar de plus normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tal como igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais.*[13]

A essa noção de Estado se acopla o conteúdo das Constituições, através do ideal de vida consubstanciado nos

8 STRECK; MORAIS, op. cit.,p. 92.

9 Id. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al.Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.P. 21.

10 STRECK; MORAIS, op. cit., p. 93.

11 STRECK, Lenio Luiz.Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b.p. 53.

12 DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Democracia. [20--?]. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/ descarga/articulo/831255.pdf>apud STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b.

13 STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b. p. 54.

princípios que apontam para uma mudança no status quo da sociedade.[14] Assim, a Constituição de um Estado democrático tem por missão:

> *[...] veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade das pessoas e para o funcionamento do regime democrático, e que não devem poder ser afetados por maiorias políticas ocasionais. Esses consensos elementares, embora possam variar em função das circunstâncias políticas, sociais e históricas de cada país, envolvem a garantia de direitos fundamentais, a separação e a organização dos poderes constituídos e a fixação de determinados fins de natureza política.*[15]

Daí, ao final e ao cabo, que a compreensão acerca do significado do constitucionalismo contemporâneo, entendido como o constitucionalismo do Estado Democrático de Direito, a toda evidência, "[...] implica a necessária compreensão da relação existente entre Constituição e jurisdição constitucional."[16] Isto significa afirmar que, enquanto a Constituição é o fundamento de validade (superior) do ordenamento e consubstanciadora da própria atividade político-estatal, a jurisdição constitucional passa a ser a condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito. [17]

Porém, o alerta é necessário (e é aqui que queremos chegar): o Direito, neste estágio, deve sim ser visto como "[...] um campo necessário de luta para implantação das promessas modernas."[18] No entanto, no afã de realizar pretensas reivindicações, não se pode colocar em xeque a própria autonomia do direito e a democracia.

No modelo advindo do Estado Democrático de Direito, ocorreu "[...] certo deslocamento do centro das decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da justiça constitucional."[19] Dito de outro modo, se com o advento do Estado Social e o papel fortemente intervencionista do Estado, o foco de poder/tensão passou para o Poder Executivo, no Estado Democrático de Direito há uma modificação desse perfil. Inércias do Executivo e a falta de atuação do Legislativo passam a poder – em determinadas circunstâncias – ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito. [20]Isso, enfim, a toda evidência, na dicção de Streck:

> *[...] exigirá um rigoroso controle das decisões judiciais e dos julgadores. Afinal, se é inexorável que alguém tenha que decidir e se é inexorável o crescimento das demandas por direitos (fundamentais-sociais, principalmente) e com isso aumente o poder da justiça constitucional, parece evidente que isso não pode vir a comprometer um dos pilares sustentadores do paradigma Constitucionalista: a democracia.*[21]

3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA[22] E ATIVISMO JUDICIAL: DE COMO ESSA QUESTÃO NÃO TEM SIDO BEM COMPREENDIDA NO BRASIL

De acordo com o escólio de Tassinari, é evidente que "[...] o novo modo de pensar o constitucionalismo a partir

14 Ibid.

15 BARROSO, Luis Roberto. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 90

16 STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e decisão jurídica. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014c.p. 37.

17 Ibid.

18 STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b.p. 48.

19 Ibid., p. 64.

20 Ibid.

21 Ibid., p. 65.

22 Como o intuito deste artigo não recai sobre o esgotamento do tema "judicialização das relações sociais", remetemos o leitor à obra de Werneck Vianna: VIANNA , Luis Werneck. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan,1999; e/ou VIANNA, Luis Werneck et. al. Dezessete anos de judicialização da política. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2. Ainda: VIANNA, Luis Werneck. Não há limites para a judicialização da política. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica.

do século XX modificou a atuação do Poder Judiciário".[23] Por muito tempo, havia, no âmbito das funções jurisdicionais, uma resistência à aplicação da Constituição, tornando a decisão judicial uma atividade mecânica, de pretensa reprodução legislativa. Esse imaginário se transformou no Brasil a partir da Constituição de 1988, que potencializou o papel do Judiciário, ao reforçar o compromisso do Direito com o cumprimento do que estava previsto no texto constitucional. Ou seja, é sabido que uma das marcas da passagem da concepção de Estado Social para a de Estado Democrático de Direito justamente se caracteriza pelo deslocamento do polo de tensão do Executivo para o Judiciário.[24] Essa realidade gera, por sua vez, um contexto no qual mais e mais matérias acabam por ser judicializadas, ou, noutras palavras, cresce a busca pela solução de conflitos ou insuficiências em direção ao Poder Judiciário.

Com efeito, essa tendência judicializante que se verifica nas sociedades atuais (e não é diferente quanto ao contexto brasileiro) "[...] é típica das democracias de massa e tem seu paroxismo apresentado no contexto atual. Sua manifestação não obedece, diretamente, aos desejos do órgão judicante. Pelo contrário, ela se apresenta como fruto de contingências político-sociais."[25] No âmbito político, fenômenos como o dirigismo constitucional e a inflação legislativa contribuem para aumentar o espaço de interferência (possível) do judiciário no âmbito de regulamentação projetado pelo texto da Constituição e do manancial legislativo, lato senso (Leis, Medidas Provisórias, Regulamentos, Portarias, etc.). Vale dizer, com Lenio Streck, há um aumento da dimensão hermenêutica do direito: quanto mais direitos são constitucionalizados ou mais leis são editadas para regulamentar toda uma plêiade de matérias, maior será o espaço – possível – de concreção dessa normatividade, atividade que se realiza no âmbito da jurisdição, no enfrentamento das questões concretas e das demandas apresentadas pela sociedade. [26]

Parece-nos claro, de tudo, que temos uma Constituição dirigente e compromissória, uma Carta com plena densidade normativa e que, assim sendo, acaba por *constituir-a-ação-do-Estado*. Uma Lei Maior com um extenso rol de direitos e garantias individuais, direitos sociais e coletivos como é a nossa acaba, de igual maneira, por expandir a *dimensão hermenêutica do Direito* (Streck). Assim, parece-nos clarividente, pois bem,que uma Constituição rica em direitos fundamentais como a brasileira requer(erá), inexoravelmente, mecanismos que garantam a sua plena eficácia. Eis, logo, a relevância do Poder Judiciário ou da Jurisdição Constitucional nesta quadra da história. Vale dizer: se a Constituição é o fundamento (superior) de validade do jurídico e do político, a jurisdição constitucional é a sua condição de possibilidade. Porém, essa maior participação do judiciário no espectro social não deve ser confundida com uma supremacia judicial. Reside aí, portanto, o busílis da questão.

Ocorre, de acordo com Tassinari, que:

> *[...] essa maior participação do Judiciário resultou confundida com uma atividade ilimitada. Em outras palavras, se a partir do Constitucionalismo Contemporâneo duas principais expressões passaram a estar diretamente vinculadas à atividade jurisdicional (judicialização política e ativismo judicial), um dos problemas que surge é a inexistência de uma diferenciação. Em um contexto em que frequentemente o Judiciário é acionado para resolver conflitos, a distinção entre ativismo e judicialização da política apresenta-se como indispensável, evitando que o Direito seja resumido tão somente a um produto das decisões judiciais, o que afeta as bases democráticas que fundam o Estado brasileiro.*[27]

Com efeito, o fenômeno da judicialização da política (da vida e/ou do social) decorre situações diversas, consubstanciando-se num fenômeno que independe dos desígnios dos membros do Poder Judiciário. Trata-se, pois, de um fenômeno que encontra em sua gênese fatores de natureza *contingencial*.

Como fatores *contingenciais* deste fenômeno da judicialização da política, no sentido de uma maior interferên-

23 TASSINARI, op. cit.,p. 39.

24 Ibid.

25 OLIVEIRA, Rafael Tomaz de et al. A jurisdição constitucional entre a judicialização e o ativismo: percursos para uma necessária diferenciação. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 10. 2012, Curitiba. Anais... Curitiba: ABDConst., 2013. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/JurisdicaoRafael.pdf>. Acessoem: 25 jun. 2016.

26 Ibid.

27 TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de Constitucionalismo Contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012.p. 39.

cia do Poder Judiciário na cena sócio-política, citamos: **a)** o constitucionalismo dirigente (constituição dirigente, compromissória e normativa, com extenso catálogo de direitos fundamentais individuais e sociais)[28] [29]; **b)** a inflação legislativa; **c)** as crises políticas e insuficiências da política no sentido da implementação dos direitos sociais e coletivos; **d)** a crise da democracia, que tende a produzir um número cada vez maior e complexo de regulações; **e)** o maior acesso à justiça; **f)** a expansão da sociedade, que cada vez mais se torna marcada por uma profunda complexidade.[30] Trata-se, então, a judicialização da política (e do social), de um movimento que denota uma faceta do protagonismo judicial nosso de cada dia[31], consubstanciando-se em um fenômeno "[...] migratório do poder decisório próprio do Legislativo para o Judiciário[...]"[32], cuja gênese encontra assento em fatores de natureza contingencial, como dito. Dentre eles, os acima.

Aprofundando a temática, Tassinari sustenta que a judicialização da política deveria ser compreendida também como um fenômeno *circunstancial*, porquanto decorrente de um contexto de fortalecimento da jurisdição no pós-Segunda Guerra Mundial, e, ao mesmo tempo, contingencial, "[...] no sentido de que o Judiciário é chamado a intervir pela inércia de algum dos outros Poderes do Estado, apresentando-se, portanto, muito mais como fruto de uma conjuntura político-social." [33]

A judicialização da política, conseguintemente, não é um mal em si, mas algo de natureza contingencial e circunstancial, fruto de fatores múltiplos, e em especial no contexto das democracias modernas.

Já o ativismo judicial representa fenômeno diametralmente oposto ao fenômeno da judicialização da política. Em verdade, *ambos são espécies do gênero protagonismo judicial*. Porém, suas características se afiguram como profundamente distintas, de tal maneira que não podemos, assim sendo, confundir a ambos.

Segundo Oliveira et al., embora sem mencionar expressamente, Antoine Garapon, no seu *O Guardador de Promessas*, "[...] intui de forma correta o elemento que marca a linha divisória que separa a judicialização do ativismo."[34] Com efeito, depois de uma análise minuciosa do modo como a sociedade contemporânea encara temas como a política e a democracia, demonstrando como a democracia contemporânea acabou por produzir esse espaço de judicialização[35], Garapon assevera o seguinte: "O ativismo começa quando, entre várias soluções possíveis, a escolha do juiz é dependente do desejo de acelerar a mudança social ou, pelo contrário, de a travar."[36]

Já de acordo com o *jusfilósofo* gaúcho Lenio Luiz Streck, para quem a questão do ativismo no Brasil é extremamente mal compreendida, um juiz ou tribunal pratica ativismo

---

28 "Ontem os Códigos, hoje as Constituições!", rememorando as célebres palavras de Paulo Bonavides.

29 Vide capítulo 2

30 Para tanto, ver: OLIVEIRA, Rafael Tomaz de et al. A jurisdição constitucional entre a judicialização e o ativismo: percursos para uma necessária diferenciação. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 10. 2012, Curitiba. Anais... Curitiba: ABDConst., 2013. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/JurisdicaoRafael.pdf>. Acesso em: 08 out. 2021.

31 Lenio Streck considera o protagonismo judicial como gênero, enquanto a judicialização da política e o ativismo judicial são as respectivas espécies.

32 STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e decisão jurídica. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014c.p. 47.

33 TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de Constitucionalismo Contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012.p. 41.

34 Ibid., p. 283.

35 Ibid.

36 GARAPON, Antoine. O guardador de promessas: justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. p. 54 apud OLIVEIRA, op. cit., p. 283.

> *[...]quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados; já a judicialização é um fenômeno que exsurge a partir da relação entre os poderes do Estado (pensemos, aqui, no deslocamento do polo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional) [...].*[37]

Com efeito, uma Constituição nova exige novos modos de análise; no mínimo, uma nova teoria das fontes, uma nova teoria da norma e uma nova teoria hermenêutica[38]. Em 1988 o Brasil recebeu uma nova Constituição, rica em direitos fundamentais, com a agregação de um vasto catálogo de direitos sociais. A pergunta que se colocava era: de que modo poderíamos olhar o novo com os olhos do novo? Afinal, nossa tradição jurídica estava assentada num modelo liberal-individualista (que opera com os conceitos oriundos das experiências da formação do direito privado germânico e francês), em que não havia lugar para direitos de segunda e terceira dimensões[39]. Do mesmo modo,

> *[...] não havia uma teoria constitucional adequada às demandas de um novo paradigma jurídico. Essas carências jogaram os juristas brasileiros nos braços das teorias alienígenas. Consequentemente, as recepções dessas teorias foram realizadas, no mais das vezes, de modo acrítico, sendo a aposta no protagonismo dos juízes o ponto comum da maior parte das teorias.*[40]

Logo, para Streck,

> *[...] as recepções das teorias voluntaristas – em especial as que colocam a Constituição como 'ordem concreta de valores' (portanto, com filiação na jurisprudência dos valores e com tendências à incorporação das teses do realismo jurídico), ultrapassaram esse 'modelo de aplicação do Direito'.*[41]

Na verdade ocorreu uma troca: do modelo que apostava na estrutura do Direito (objetivismo), passou-se a adotar uma postura de perfil subjetivista, que deu - e dá - azo não somente ao decisionismo stricto sensu, mas também ao instrumentalismo (processo civil) e ao inquisitivismo (processo penal)[42]. Enfrentar, então, esse "novo" protagonismo, na dicção de Streck, "*será o papel de uma hermenêutica preocupada com a democracia*" (grifo nosso). [43]

Eis aí, conseguintemente, a principal diferenciação entre *judicialização* e *ativismo*, ou seja: enquanto a judicialização é um problema das democracias contemporâneas, e tem por gênese uma pecha contingencial/circunstancial, o ativismo judicial é um fenômeno marcado por fatores de caráter comportamental, dependendo de um ato volitivo (ou de vontade) do órgão judicante. Noutras palavras, o ativismo ocorre quando o juiz ou o Tribunal decide por argumentos de moral ou de política e afins, de onde exsurge que o Direito (ou a sua autonomia) acaba sendo substituído pelas convicções pessoais do julgador. Não é distinto, por oportuno, o escólio de Oliveira et al., segundo o qual "[...] a judicialização é um fenômeno político gerado pelas democracias contemporâneas; ao passo que o ativismo é um problema interpretativo, um capítulo da teoria do direito (e da Constituição)"[44]. Portanto, judicialização e ativismo são espécies do gênero protagonismo judicial. Porém, enquanto aquela é notabilizada por fatores de natureza contingencial/circunstancial, este se caracteriza por um problema derivado de fatores de caráter comportamental,

37 STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo: Saraiva, 2011b. p. 589.

38 Neste exato sentido: STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em terrae brasilis. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 2-37, jul./dez. 2011.

39 STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014b.

40 Ibid.,p. 83-84.

41 Ibid.,p. 83-84.

42 Ibid.

43 Ibid., p. 84.

44 OLIVEIRA, Rafael Tomaz de et al. A jurisdição constitucional entre a judicialização e o ativismo: percursos para uma necessária diferenciação. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 10. 2011. Anais... Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/JurisdicaoRafael.pdf> Acesso em: 08 out. 2021. p. 271.

de onde exsurge que os juízes ou tribunais, ao decidirem, substituem, pois, o direito ou a sua autonomia, por suas convicções pessoais ou, de outro modo, por argumentos de moral e de política, tudo em detrimento dos argumentos de princípio.

Logo, em conclusão, para que fique demasiado claro, ativismo e judicialização "[...] são temas que frequentam as grandes discussões da teoria jurídica brasileira."[45] Ocorre que judicializar a política "[...] pode não ser exatamente o mesmo que praticar ativismos."[46]Se verificarmos bem, veremos que a judicialização é contingencial. Ela não é um mal em si. O problema é o ativismo (que é comportamental, espécie de behaviorismo cognitivo-interpretativo). [47]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo central deste artigo residiu em demonstrar a importância da jurisdição constitucional para a democratização da atividade administrativa, sobretudo neste estágio do constitucionalismo contemporâneo que assentou o Estado Democrático de Direito. Com efeito, o Estado Democrático de Direito adquire um caráter de transformação da realidade. A noção de Estado Democrático de Direito se encontra, pois, vinculada estritamente à relação dos direitos fundamentais (individuais, sociais e coletivos). Desse liame, por sua vez, exsurge aquilo que Lenio Streck costuma chamada de *plus normativo* do Estado Democrático de Direito. E é exatamente por isso que aumenta sensivelmente o polo de tensão em direção da grande invenção contramajoritária: a jurisdição constitucional, que, no Estado Democrático de Direito, vai se transformar na garantidora dos direitos fundamentais-sociais e da própria democracia.

A Constituição brasileira (que constitui o Estado Democrático de Direito brasileiro), definitivamente, é uma Carta dirigente e compromissória, com plena densidade normativa e que, assim sendo, acaba por *constituir-a-ação-do--Estado* (Streck). De igual maneira, trata-se de uma Lei Maior com um extenso rol de direitos e garantias individuais, direitos sociais e coletivos, e que, com isso, acaba por expandir a dimensão hermenêutica do Direito, para utilizar expressão de Lenio Streck. Assim sendo, uma Constituição rica em direitos fundamentais como a brasileira requer(erá), inexoravelmente, mecanismos que garantam a sua plena eficácia. Eis, logo, a relevância do Poder Judiciário ou da Jurisdição Constitucional nesta quadra da história. Vale dizer: se a Constituição é o fundamento (superior) de validade do jurídico e do político, a jurisdição constitucional é a sua condição de possibilidade.

Em que pese à forte carga normativa da Constituição brasileira de 1988, bem assim este rico rol de direitos e garantias fundamentais individuais e sociais, cuja razão de ser do Estado Democrático de Direito é justamente a respectiva proteção e realização, além de um aprofundamento democrático cada vez maior, não é novidade que o Executivo e o Legislativo têm falhado no adimplemento desses direitos, cada qual naquilo que lhe compete. Com relação à perfectibilização das políticas públicas, até mesmo aquelas mais básicas, temos muito a caminhar, sobretudo em uma realidade que denota um país (ainda hoje) periférico, no qual o próprio Estado-Social não passou de uma mera caricatura. Nesse contexto, uma pergunta é salutar: o constitucionalismo morreu? Ou, de outro modo, a tese da Constituição dirigente e compromissória (Canotilho/Streck) se exauriu? Parece-nos evidente que não. Ao contrário, à luz da realidade brasileira, a Constituição deve ainda ser efetivada na sua plenitude.

Daí que a jurisdição constitucional, nesta atual quadra da história, se afigura como importante instrumento de realização dos direitos fundamentais do cidadão, como demonstrado. Trata-se, pois, de relevante mecanismo destinado à plena realização do texto constitucional. No entanto, é equivocado (e ingênuo) pensar que o judiciário poderia ser o *locus* de solução dos problemas sociais brasileiros. De igual forma, se assume relevância a jurisdição constitucional neste estágio do Estado Democrático de Direito e do constitucionalismo contemporâneo, seja no controle constitucional da atividade legislativa, seja quanto aos atos provenientes do poder executivo, seja na afirmação da força normativa da Constituição, da proteção dos direitos fundamentais-individuais e da realização dos direitos fundamentais-sociais, mormente em países como o Brasil (periféricos e de constitucionalismo e democracia tardios), afigurando-se a jurisdição constitucional como importante instrumento de realização do texto constitucional, e,

45 STRECK, Lenio Luiz. O ativismo existe ou é imaginação de alguns? Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>. Acesso em: 08 out. 2021. online.

46 Ibid., online.

47 Ibid.

logo, de otimização e democratização da administração pública, é inexorável perquirir acerca de como essa intervenção do judiciário ou da jurisdição constitucional poderá se dar no âmbito da democracia, sem que, com isso, se venha a afrontar os próprios pilares do regime democrático. Ou seja: no afã de realizar pretensas reivindicações, não se pode, no entanto, pôr em xeque a própria autonomia do direito e a democracia. Há que se ter, então, um paradigma hermenêutico condizente com o Estado Democrático de Direito ou com o constitucionalismo emergente deste paradigma, até mesmo para possibilitar, no âmbito de um Estado assim designado, uma interpretação que permita ao texto constitucional (e legal, desde que condizente com a CF) acontecer de maneira "fidedigna" ou, para outros, "autêntica", valendo, enfim, dizer: sem discricionariedades e decisionismos.

A judicialização da política, por fatores de natureza contingencial (e comportamental), é marcante no espaço público brasileiro. A jurisdição constitucional vez mais tem sido chamada a se manifestar sobre os temas mais variados e, em muito, para garantir os direitos fundamentais-sociais do cidadão. Porém, não pode, o Judiciário, utilizara judicialização dessas matérias como álibi à prática de ativismos (decisionismos e discricionariedades). O ativismo judicial, como demonstrado, é um fenômeno que deriva de elemento volitivo do intérprete-aplicador, a partir do qual o direito ou a sua autonomia estaria (e assim o é!) a ser substituído pela vontade do próprio, materializada, ao final e ao cabo, por argumentos de moral e de política (e/ou de economia, não raro) em detrimento dos argumentos de princípio. A judicialização da política (da vida ou do social), assim sendo, não é um mal em si. O ativismo, por outro lado, é sempre nocivo, representado, sobremaneira, o soçobrar do Direito em prol das convicções pessoais do intérprete, e dos seus consectários.

REFERÊNCIAS:

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al.**Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

DÍAZ, Elías. **Estado de Derecho y Democracia.** [20--?]. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/ descarga/articulo/831255.pdf>apud STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas:** justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no Mundo. **Fordham Law Review**, [S.l.], v. 75, n. 2, 2006. Publicado originalmente como "The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide". Traduzido por Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de et al. **A jurisdição constitucional entre a judicialização e o ativismo: percursos para uma necessária diferenciação**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 10. 2012, Curitiba. Anais... Curitiba: ABDConst., 2013. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/anais2/JurisdicaoRafael.pdf>. Acesso em: 08 out. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em terrae brasilis. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 2-37, jul./dez. 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. O ativismo existe ou é imaginação de alguns? **Revista Consultor Jurídico,** São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/senso-incomum-ativismo-existe-ou-imaginacao-alguns>. Acesso em: 08 out. 2021. online.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso:** constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo: Saraiva, 2011.

TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de Constitucionalismo Contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas,** Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012.

O fim das coligações proporcionais e os dilemas entre governabilidade e representatividade: evolução da representação pertidária na câmara municipal de Fortaleza

LÍGIA VIEIRA DE SÁ E LOPES
INGRID EDUARDO MACEDO BARBOZA

Sobre as autoras:

Lígia Vieira de Sá e Lopes. *Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza. Está cursando Especialização em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Cursou um módulo do Doutorado em Direito Penal do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidad de Buenos Aires - UBA. Especialista em Processos Educacionais pela Universidade Católica de Fortaleza. Também é Especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera Uniderp. Atualmente é analista judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*

Ingrid Eduardo Macedo Barboza. *Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará, na área de concentração Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Técnica Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.*

RESUMO

As coligações proporcionais são alvo de críticas sob os argumentos de que contribuem para a fragmentação partidária, dificultam a formação de consenso entre o Executivo e o Legislativo e desvirtuam a representatividade partidária, na medida em que os votos dados pelos eleitores a uma legenda acabam por eleger representante de outro partido da coligação. A EC n.º 97/2017 eliminou tais coligações do sistema eleitoral brasileiro. Esta pesquisa visa responder o problema: o fim das coligações proporcionais seria a solução para a problemática na relação Executivo-Legislativo e para a garantia da legitimidade da representação partidária? O estudo utiliza o exame qualitativo do quadro partidário da Câmara Municipal de Fortaleza decorrente das Eleições 2016 e 2020. Como resultado, observou-se inexpressiva diminuição do número de partidos no legislativo Municipal, afetando os partidos menores de esquerda. Por essa razão, a federação partidária representa uma alternativa viável.

Palavras-chave: coligações proporcionais, governabilidade, representatividade, câmara municipal de Fortaleza, federação partidária.

ABSTRACT

Proportional coalitions are the target of criticism on the grounds that they contribute to party fragmentation, hinder the formation of consensus between the Executive and the Legislature and distort party representation, as the votes given by voters to a party end up electing representative of another party in the coalition. EC No. 97/2017 eliminated such coalitions from the Brazilian electoral system. This research aims to answer the problem: would the end of proportional coalitions be the solution to the problem in the Executive-Legislative relationship and to guarantee the legitimacy of party representation? The study uses the qualitative examination of the party framework of the City Council of Fortaleza resulting from the 2016 and 2020 Elections. As a result, an insignificant decrease in the number of parties in the Municipal Legislative was identified. The party federation represents a viable alternative.

Keywords: proportional coalitions, governability, representativeness, Fortaleza city council, party federation.

INTRODUÇÃO

As coligações partidárias se formam quando dois ou mais partidos políticos se agrupam com a finalidade de lançar candidaturas dentro de uma eleição específica (BRASIL,1997). As motivações são diversas, mas a mais comum, dentre elas, é aumentar as chances de eleger candidatos, uma vez que, coligados, os partidos terão maior disponibilidade de tempo de propaganda, subvenção econômica, e demais benesses que não obteriam se estivessem se lançado individualmente.

Não raro, se verificava o desvirtuamento dessas coligações, que na prática, eram criadas por conveniências momentâneas, com desentendimentos imediatos e ruptura tão logo se encerravam as eleições. Além de ocasionalmente se distanciarem da real vontade do eleitor, em razão dos agrupamentos entre partidos com ideologias destoantes, desembocando na eleição de candidatos dos quais o eleitor não votaria, se estivesse escolhendo de forma individualizada.

Também se verifica outra problemática decorrente das coligações partidárias, que é a interferência ilegítima entre poderes, em virtude da aplicabilidade exacerbada do sistema de controle de pesos e contrapesos, criando uma dependência prejudicial entre o executivo e o legislativo, para avançar nas pautas de gestão.

É certo que para conseguir governar e efetivar as pautas, o representante do executivo precisa alinhavar acordo com diversos setores que possuem representação nas bancadas legislativas, oriundos de diferentes segmentos sociais, econômicos e culturais, contudo um legislativo muito heterogêneo dificulta a governança pelo chefe do executivo e constitui fator de instabilidade democrática (ABRANCHES, 1988). Um dos elementos dificultadores da confluência desses poderes seria a quantidade exacerbada de partidos políticos na composição do legislativo.

A partir desse panorama, surgiu a Emenda Constitucional 97/2017, por meio da qual são extintas as coligações partidárias proporcionais (BRASIL,2017). O intuito dessa medida seria facilitar a gestão, propiciando o diálogo entre legislativo e executivo, através de uma combinação mais fluida de conveniências, com decisões mais rápidas e tempestivas, que viabilizem um fortalecimento democrático e propiciem uma estabilidade institucional (ABRANCHES,1988).

É nesse sentido que o presente trabalho tem por objetivo investigar a dinâmica da representação partidária no Município de Fortaleza, após o fim das coligações proporcionais, sob a perspectiva da manutenção da fragmentação e da repercussão na legitimidade e representatividade partidária na composição do legislativo municipal. Para cumprir esse propósito, comparou-se o quadro da representação partidária, composto pelas agremiações que conseguiram eleger representantes e o número de eleitos, decorrente das Eleições 2016, quando ainda eram permitidas as coligações proporcionais, com o das Eleições 2020, a partir de quando ficaram vedadas tais coligações.

Os dados foram extraídos do Portal da Câmara Municipal de Fortaleza na Internet. A coleta e o tratamento de dados partiram de uma abordagem quantitativa, viabilizando um exame quantitativo das informações apuradas.

Esta pesquisa se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: seria o fim das coligações proporcionais a solução para a problemática na relação Executivo-Legislativo e para a garantia da legitimidade da representação partidária?

Como já mencionado, o fim das coligações proporcionais trata-se de inovação na ordem política brasileira, instituída pela EC n.º 97/2017, relacionando-se diretamente com a representação política e com a democracia. Com efeito, o exame e a reflexão da repercussão na prática e dos resultados concretos dessa alteração no sistema eleitoral do país se justificam em razão da relevância de se aferir se a finalidade da norma foi atendida, averiguar sua eficiência, além de servir para identificar a necessidade de eventual melhoria ou ajuste no funcionamento do sistema.

Examinando a situação prática descrita, o resultado verificado, ao menos num primeiro momento, foi de inexpressiva redução numérica dos partidos com representação, contudo observou-se uma ascensão dos pequenos partidos ideologicamente identificados como de extrema direita em substituição a partidos de extrema esquerda.

A conclusão se direciona no sentido de ser a federação uma alternativa para possibilitar que os pequenos partidos, bem como a minoria representada possa se unir para assegurar sua participação na arena política. Mas não se pode desprezar que a mudança de regras não resolverá, por si só, questões profundas, que perpassam desde a cultura, as bases econômicas e estrutura organizacional da sociedade brasileira.

1. A PROBLEMÁTICA RELAÇÃO ENTRE AS COLIGAÇÕES E A REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO

Com o advento da redemocratização, a opção da ordem política constitucional brasileira foi de adotar o pluripartidarismo. Antes mesmo da promulgação do texto da Constituição de 1988, foi editada a EC n.º 25/1985, que, superando a fase do bipartidarismo imposto durante o regime militar, autorizou a criação de novos partidos e a reorganização de antigas siglas (FERNANDES NETO, 2019).

Desde então, observa-se a proliferação, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de pedidos de registro de partidos políticos. Obtém registro, por conseguinte, aqueles que atendem as disposições legais contidas na Lei dos Partidos, Lei n.º 9.096/1995. Em razão dessa abertura no ordenamento para a criação de novos partidos, atualmente existem trinta e três partidos com registros deferidos junto ao TSE, segundo informações extraídas na página do Tribunal Superior na Internet.

Essa disseminação de agremiações partidárias, verificada a partir da abertura democrática, pode ser atribuída a inúmeros fatores, tais como: heterogeneidade da sociedade brasileira, que é composta por diversas categorias sociais detentoras de particularidades e interesses específicos, por exemplo, nas áreas da economia, da cultura e de políticas públicas, legislação eleitoral com regras mais brandas e favoráveis à criação de partidos e ao acesso mais facilitado desses organismos na distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso à propaganda eleitoral (SCHMITT, 2000).

Além de conferir liberdade de criação partidária, o constituinte também atribuiu aos partidos a exclusividade na prerrogativa de apresentação de candidaturas[1] e optou por adotar o sistema proporcional de lista aberta para a escolha dos ocupantes dos cargos de Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Deputado Federal. Trata-se de arquitetura complexa e cheia de particularidades, que se buscará resumir a seguir.

Em grosso modo, o sistema proporcional de lista aberta significa que os votos atribuídos a determinado candidato ou legenda definem a proporção de cadeiras no legislativo que serão ocupadas pelo partido, sendo essas vagas preenchidas pelos candidatos mais votados. Fala-se em lista aberta, porque o eleitor vota nominalmente em um candidato ou legenda e somente após o resultado das eleições é que é possível saber a relação dos representantes do partido que terão direito a vaga, porque foram os mais votados.

Para que sejam conhecidos os nomes dos eleitos por esse sistema proporcional, alguns cálculos matemáticos são realizados, que se referem ao quociente eleitoral[2], ao quociente partidário[3] e a sistemática das sobras e das médias. Desse modo, observa-se que quando um eleitor vota em um candidato, contribui para o partido garantir uma vaga e para o candidato se posicionar bem na lista.

Até 2018, cada partido poderia disputar as eleições proporcionais isoladamente ou reunindo-se com um ou mais partidos, formando uma coligação. Na hipótese de junção de dois ou mais partidos na disputa eleitoral, segundo a lei eleitoral, no §1º do art. 6º da Lei n.º 9.507/97, a coligação funcionaria, a partir de sua formação, como um partido único no trato com a Justiça Eleitoral.

1 Segundo estabelece o art. 14, §3º, inciso III da Constituição, a filiação é condição de elegibilidade.

2 Quociente eleitoral corresponde ao resultado da divisão entre o número de votos válidos e o número de vagas a preencher, representa a quantidade de votos atribuídos ao partido necessários para a obtenção de uma cadeira. Despreza-se, no resultado, a fração se igual ou inferior a meio, ou equivale a um, se superior (art. 106 do Código Eleitoral).

3 Quociente partidário corresponde ao resultado da divisão do número de votos atribuídos ao partido ou à coligação (até as Eleições de 2018) e o quociente eleitoral. A fração fica desprezada (art. 107 do Código Eleitoral).

Somente o partido ou coligação que atingisse o quociente eleitoral conseguiria eleger representante no legislativo. O número de cadeiras era definido pelo quociente partidário. Ocorre que para muitos partidos, ao invés de lançar candidaturas isoladamente, era mais vantajoso a formação de coligações. Isso porque poderiam reunir forças por meio da soma de recursos financeiros, de tempo de propaganda e dos votos atribuídos a cada partido integrante da coligação, aumentando as chances de sucesso eleitoral.

Uma outra característica das coligações é sua temporariedade. Ou seja, depois das eleições, essa aliança entre os partidos é desfeita, não havendo compromisso na manutenção de afinidade ideológica ou de convergência durante a atuação parlamentar.

Ocorre que, se por um lado as coligações proporcionais representavam uma janela de oportunidade para os partidos, sobretudo, para os pequenos, por outro, o sistema foi objeto de inúmeras críticas, algumas delas retratadas na análise formulada por Nicolau (2017), constituindo-se:

a) na frequente falta de convergência ideológica entre os partidos integrantes de uma coligação, situação que se materializa quando partidos com matizes ideológicas completamente dissonantes formam uma coligação, quando partidos temporariamente aliados e integrantes de uma mesma coligação na disputa das eleições de uma esfera figuram como opositores nas eleições de outra esfera e, ainda, nos casos em que partidos coligados durante as eleições passam a condição de opositores no interior das casas legislativas.

b) no acarretamento de elevada fragmentação partidária no legislativo, que constituiria fator dificultador da relação Executivo-Legislativo na formação de alianças e na confluência dos interesses, diante de uma sociedade heterogênea social, cultural e economicamente. Em razão dessa característica, haveria maiores chances de obstrução do processo decisório, circunstância que demandaria do Executivo o dispêndio de maiores recursos para aprovação das pautas de governo, além de uma significativa habilidade negocial junto ao Legislativo, para a formação de uma maioria estável;

c) na perda na qualidade da representação partidária, quando partidos com pouca densidade eleitoral (cujo número de votos não seria suficiente para eleger representantes, caso se lançassem sozinhos) seriam beneficiados pelos votos direcionados a outra legenda integrante da mesma coligação. A situação mais extrema, dessa hipótese, configuraria o caso de um partido muito bem votado não eleger nenhum representante, enquanto outra agremiação, que sozinha não atingiria o quociente eleitoral, garantir uma cadeira no legislativo.

O fato de o voto conferido a um candidato de determinado partido servir para eleger o representante de outro também ocasiona distorções no tocante à responsabilização eleitoral, na medida em que dificulta para o eleitor associar se seu voto resultou na escolha de parlamentar integrante da base governista ou oposicionista.

Cumpre esclarecer que, no tocante à governabilidade, leva-se em consideração o desenho institucional adotado no Brasil de repartição das funções do Estado entre os Poderes da República, por meio de que se exige a atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo para a realização das políticas públicas.

É certo que esses aspectos em torno do sistema eleitoral e do funcionamento das coligações proporcionais não são muito claros para a maior parte dos eleitores, que frequentemente, desconhece que seu voto pode eleger candidato de partido diferente do por ele escolhido. A solução defendida por Machado (2018, p. 45) prestigia a realização de ações e medidas que desenvolvam nos eleitores a consciência acerca da complexidade do sistema e o cuidado na hora de votar.

Melo e Soares (2016), em suas considerações sobre as regras do sistema eleitoral, ponderam que, para que seja viabilizado o princípio igualitário da democracia, a quantidade de votos conquistados pelo candidato e pela candidata deve ser decisiva para a obtenção de cadeira no legislativo. E mais, é fundamental aprimorar os mecanismos explicativos sobre o funcionamento das instituições eleitorais brasileiras, a fim de que os cidadãos e as cidadãs do país exerçam o voto de forma esclarecida.

Ainda na opinião de Machado (2018), o sistema proporcional brasileiro, apesar de complexo, demonstra ser o mais adequado para assegurar a representatividade da diversidade de ideais e interesses que formam a nossa sociedade.

Ocorre que a formação de coligações proporcionais foi vedada, a partir das eleições de 2020, pela EC n.º 97/2017, contudo permanece a possibilidade de os partidos constituírem coligações para a disputa dos cargos majoritários. O objetivo da eliminação das coligações proporcionais seria exatamente corrigir essas distorções, que, em tese, implicariam em elevada fragmentação partidária e, com isso, dificultariam a conciliação entre Executivo e Legislativo, em prol da governabilidade. Além de ocasionar embaraços na representação partidária e na igualdade da disputa.

No próximo capítulo, parte-se do exame comparativo do cenário desenhado na formação da Câmara Municipal de Fortaleza, decorrente das Eleições de 2016, em que houve a configuração de coligações proporcionais, e das Eleições 2020, quando as candidaturas foram apresentadas pelos partidos isoladamente, para averiguar o impacto do fim dessas coligações, nessa primeira experiência, bem como para identificar quais fatores impactam na moldagem da representatividade da casa legislativa em questão.

2. O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS E O IMPACTO NA REPRESENTATIVIDADE NA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

O impacto do fim das coligações proporcionais, pela Emenda Constitucional nº 97/2017, foi avaliado a partir da análise dos dados empíricos da Câmara Legislativa de Fortaleza, por meio dos resultados das eleições de 2016, quando se verificava a existência de coligações proporcionais, em comparação com as eleições de 2020, primeira eleição com a utilização da nova regra.

As tabelas a seguir apresentam os dados que servem de comparação entre a situação da representatividade partidária da Câmara Municipal de Fortaleza na legislatura que decorreu das eleições de 2016 e a que se verificou após o pleito de 2020, em seguida à vedação das coligações proporcionais.

Tabela 1. Representatividade partidária na Câmara Municipal de Fortaleza decorrente das Eleições 2016

Partido	N.º de representantes eleitos e titulares	Percentual da Câmara Municipal
PDT	13	31%
PR	3	7%
PRTB	3	7%
PPL	3	7%
PPS	2	5%
PRP	2	5%
PSD	2	5%
PT	2	5%
PP	2	5%
PL	2	5%
PMDB	1	2%
PSDB	1	2%
PRB	1	2%
PTN	1	2%
PSDC	1	2%
DEM	1	2%
PC do B	1	2%

SD	1	2%
PROS	1	2%
19 partidos	43 representantes	100%

Fonte: Portal eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Dados catalogados para este trabalho.

De acordo com a composição apresentada na Tabela 1, para que o governo possa alcançar a maioria dos votos, é necessária a coalizão entre, no mínimo, 5 (cinco) partidos.

Tabela 2. Representatividade partidária na Câmara Municipal de Fortaleza decorrente das Eleições 2020

Partido	**N.º de representantes eleitos e titulares**	**Percentual da Câmara Municipal**
PDT	10	25%
PROS	5	15%
PSB	3	7%
PT	3	7%
Cidadania	3	7%
PSOL	2	5%
PL	2	5%
REP	2	5%
PP	2	5%
PSC	2	5%
PMB	2	2%
PSD	2	2%
DEM	1	2%
Podemos	1	2%
REDE	1	2%
PSDB	1	2%
PSL	1	2%
17 partidos	43 representantes	100%

Fonte: Portal eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Dados catalogados para este trabalho.

No cenário demonstrado na Tabela 2, por outro lado, para que o governo forme a maioria necessária para a implementação de suas pautas, é preciso que haja uma aliança formada por, no mínimo, 4 (quatro) partidos.

Observou-se, ainda, a preservação de ocupação de cadeiras por grandes partidos políticos, a ascensão dos pequenos partidos de extrema direita e a substituição de partidos de extrema esquerda, com a supressão da representatividade do PC do B e a ascensão do PSOL (FORTALEZA, Câmara Municipal de Fortaleza).

A mudança no quantitativo de partidos políticos foi insignificante, visto que, em 2016, a Câmara Municipal de Fortaleza era composta por 18 (dezoito) partidos políticos e, com a eliminação das coligações partidárias, passou a ser composta por 17 (dezessete) partidos (FORTALEZA, Câmara Municipal de Fortaleza).

Em Fortaleza foi verificada a continuidade do panorama de dificuldade de conciliação na gestão, no que tange à preservação de vários partidos para barganhar interesses, indicando ausência da eficácia esperada pela inovação normativa na municipalidade.

Nesse caso, a percepção é de que o fenômeno que se verificou na Câmara de Fortaleza assemelha-se ao que,

segundo Clay Tales, esteja ocorrendo, devido a algumas exceções verificadas no cenário nacional, notadamente nas cidades mais populosas, como Fortaleza, que tem 2,7 (dois milhões e setecentos mil) de habitantes e 1.592.388 (um milhão quinhentos e noventa e dois mil, trezentos e oitenta e oito) de eleitores. A expectativa é que, em 2022, haja um impacto ainda mais significativo das normas estadual e federal, do que decorreu da municipal (TELES, 2021).

Além da questão populacional, para o autor, outros fatores interferem na fragmentação partidária, como as distribuições das sobras, as singularidades de cada localidade e a quantidade de candidatos concorrendo ao executivo. Devendo ser estudada a possibilidade de a escolha do chefe do executivo influenciar na quantidade de assentos, o que pode comprometer o propósito fiscalizatório do legislativo (TELES, 2021).

A repercussão do fim das coligações partidárias proporcionais para o número de concorrentes do executivo parece se verificar na medida em que ocorre o assolamento das associações proporcionais, retirando os benefícios delas originados (TELES, 2021), eliminando também o interesse dos pequenos partidos, antes agregados e com vantagens, de se coligarem somente nas coligações majoritárias.

Dessa forma, deverá ser observado se o ato de extinção não servirá para oferecer uma hegemonia ainda maior para as grandes estruturas partidárias, inclusive as que possuem representação no executivo. Vale salientar que esse possível alinhamento partidário entre executivo e legislativo, é elemento facilitador da coalizão, mas por outro lado, enfatiza a problemática da ausência de representatividade, trazida pelo fim das coligações.

Relativo a essa influência da sigla do representante do chefe do Executivo no Legislativo, na municipalidade de Fortaleza, verifica-se a preservação de assentos na Câmara Municipal do PDT (Partido Democrático dos Trabalhadores), consolidando o partido a qual o chefe do executivo pertence.

Verifica-se que existem muitos fatores a serem considerados na solução dessa demanda, e não parece estar na medida adotada, requerendo o emprego de alterações com fundamentos mais consistentes e adequados, que não aliene a problemática estrutural da heterogeneidade brasileira (ABRANCHES, 1988) de forma que as novas mudanças a serem experimentadas, promovam a pluralidade assegurada pelo art.1º da Constituição Federal, garantindo a viabilidade representativa de parcelas naturalmente excluídas.

E esse conjunto de singularidades da sociedade brasileira dá fundamento a um reflexo negativo da norma, que acompanhado da cláusula de barreira e de desempenho põe em risco um componente inalienável da democracia, que é a representatividade de segmentos sociais, sobretudo das minorias, que muitas vezes têm apenas no espaço institucional partidário, a possibilidade de propagar e fortalecer suas lutas e reivindicações.

3. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: UMA VIA ALTERNATIVA À SUPRESSÃO DE EXPRESSÃO DOS PEQUENOS PARTIDOS

Dessa forma, visando a facilitar a visualização pelo eleitor das associações que ocorrem no jogo democrático, ao tempo que possibilite a conciliação entre governança e representatividade, foi criado o instituto da federação de partidos políticos, através da Lei 14.208/21 que alterou o art.11-A da Lei nº 9.096, e art.6-A da Lei nº 9.504 (BRASIL, 2021).

Foram apresentados outros projetos de lei que propuseram a criação da federação partidária, mas arquivados de plano, sendo finalmente aprovado, no dia 28 de setembro de 2021, o projeto 2522/2015, que fora convertido na Lei 14.208/21, e mesmo tendo sofrido veto presidencial, que atrasou a proposição e colocou em risco a pauta, poderá ser utilizado nas próximas eleições, obedecendo o princípio da anualidade. (BRASIL, 2021).

Conceituando, grosso modo, pode-se dizer que a federação partidária é a união de duas ou mais legendas partidárias pelo prazo de 4(quatro) anos, para disputar um processo eleitoral, e durante esse período, os partidos são tratados como uma única sigla, tendo que manter a composição em todo território nacional, a nível federal, estadual e municipal (BRASIL, 2021).

O presente modelo de agrupamento partidário, já existe em alguns países como Alemanha, Chile, Espanha, Por-

tugal e Uruguai, com algumas alterações, em razão das singularidades presentes em cada país, e nessas realidades onde o instituto já é utilizado, existe um funcionamento perene, e aparente melhora representativa pelos partidos políticos (CALHEIROS, 2021).

Essa disposição propicia um alinhamento ideológico entre os partidos integrantes, decorrente do atrelamento dos mesmos a uma só entidade, durante os 4(quatro) anos, induzindo a necessidade de afinidade e seriedade na proposta de junção, dando oportunidade de melhor conhecimento pelo eleitor do objeto de sua escolha.

A configuração federalizada propicia uma melhor visualização pelo eleitor, iluminando as distorções ora ocorridas nas coligações partidárias, que permitia organizações oportunistas, quiçá imorais, em cada ente federativo, confundindo o processo de escolha, realizado com combinações desregradas e incoerentes.

Outro componente facilitador de compreensão pelo eleitor da dinâmica política através da federação é a possibilidade de redução drástica de siglas partidárias, já que se tem atualmente um quantitativo de 33 (trinta e três) partidos políticos, com mais de 70 (setenta) em processo de formação (TSE, 2021), e antes da extinção das coligações partidárias, poderiam se associar livremente, sem qualquer compromisso de continuidade, sendo garantido uma continuidade programática.

Esse aspecto, possibilita uma superação de grave falha da coligação partidária, que era a identificação ideológica e de gestão da vontade/escolha do candidato nas urnas, e a contrapartida realizada pelo candidato eleito durante seu mandato, que raramente coincidia, e não comportava reparo, pois a união dos partidos em coligação era oportunista e pontual.

Já a federação garante a formação de uma aliança duradoura, sob pena de uma série de prejuízos pelo partido que eventualmente abandone a sigla federada, tornando mais clara a visualização do liame entre a proposta apresentada para escolha, e a gestão dos interesses, pelo período da legislatura, o que torna o instituto democrático mais fortalecido.

Esse instituto propicia a manutenção e revigoramento dos pequenos partidos, que passam a ter garantia de existência, através de uma estrutura mais robusta, oferecendo uma tônica mais coerente com o pluralismo político, e expressão da multiplicidade da sociedade brasileira.

Para além do exposto, a federação estimula uma fusão dos partidos onde a união tenha mais figuras de acerto, do que desacerto, e dessa forma, constituindo de forma sedimentada e democrática a diminuição de partidos, o que impele uma forte e detalhada regulamentação.

4. CONCLUSÃO

O fim das coligações proporcionais, sozinho, não soluciona a problemática na relação Executivo-Legislativo, nem garante a legitimidade da representação partidária. Não se pode esperar que a mudança das regras do jogo, definam a natureza dele. As regras só regulamentam atos, que se estiverem viciados desde a intenção da realização, possivelmente, se sobressairão outros meios de se voltar aos velhos vícios. As mudanças de correção não são um fim em si mesmas, mas paliativos para corrigir os desequilíbrios encontrados (MORAES, 2018).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

BRASIL. **Lei 14.208/21**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Diário Oficial da União, Brasília, 29 set. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 97**, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 2017.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: **https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse**. Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL, **Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Disponível em: https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/. Acesso em 30 de out.

CALHEIROS, Renildo. **Federações ajudariam a assegurar o pluralismo político no Brasil, defende Renildo Calheiros,** Site Poder 360, disponível em https://www.poder360.com.br/opiniao/partidos-politicos/federacoes-ajudariam-a-assegurar-o-pluralismo-politico-no-brasil-defende-renildo-calheiros/ acesso em 30 de outubro de 2021.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos**: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019.

FORTALEZA. **Parlamentares.** Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/parlamentar/. Acesso em: 22 out. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO, Clóvis A. Vieira de. SOARES, Kelly C. Costa. **Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral**. Análise Social, 220LI (3.), 2016, p. 684-719.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. **Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988**: dilema da continuidade e da mudança. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133. Acesso em: 23 out. 2021.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

TELES, C.S. e **Fim das Coligações Proporcionais: o que 2020 diz sobre fragmentação partidária, candidaturas ao Pode Executivo e perspectivas para 2020?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho 2021 (Texto para Discussão nº 299). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 30 de outubro de 2021.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados

VÂNIA SICILIANO AIETA

Sobre a autora:

Vânia Siciliano Aieta. *Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ). Doutora em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com Pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) e pela Universidade de Santiago de Compostela. Pesquisadora internacional do CESEG (USC - Espanha) e do Laboratório I2J (Lusófona, Porto, Portugal). Professora da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (2018) e Visiting Scholar na Universitá Unitelma Sapienza, Roma, Itália (2018 - 2019) e na Las Palmas de Gran Canaria (2021). Conselheira da EJE do TRE–RJ.*

RESUMO

O presente artigo tece considerações sobre alguns pontos cardeais da Reforma Política ocorrida por ocasião da tramitação do PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Trata-se de trabalho acadêmico que analisou o "estado atual" da problemática partidária no momento em que foi produzido, visto que o texto seguiu sua tramitação para o Senado Federal no momento em que o artigo foi concluído.

Palavras-chave: reforma política, partidos políticos, democracia interna, accountability

ABSTRACT

This article presents considerations about some key points of the political reform initiative, materialized in the debate over PLP 112/2021 in the Chamber of Deputies. It is an academic work that analyzes the "current stage" of the partyproblem along with the future prospects, since the bill was passed and is now under debate in the Senate at the time of concluding this article.

Keywords: political reform, political parties, internal democracy, accountability

INTRODUÇÃO

A reforma política, durante tanto tempo tão esquecida nas prioridades dos detentores do poder em Brasília, por cabal relevância, deveria ser a primeira das reformas. Para justificar a necessária priorização da reforma política, André Franco Montoro afirmava, em suas aulas, que é exatamente na área do governo que se decidem os destinos do país e as condições de vida da população. Costumava o saudoso professor utilizar a tão conhecida observação de Brecht, conclamando: "O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas".

Franco Montoro sustentava que o sistema brasileiro de tomada de decisões políticas apresentava, como ainda apresenta, alguns defeitos marcantes, oriundos de uma longa e profunda tradição autoritária, centralizadora e elitista. Dentre as tantas mazelas que assolam o sistema, podem-se apontar: a centralização unipessoal do poder, o sistema eleitoral defeituoso, a má organização partidária e a desproporção na representatividade política dos estados federados no Poder Legislativo.

O poder unipessoal centralizado deu origem à máxima política do "poder da caneta", geratriz de muitas deformações e injustiças na *res publica* brasileira, tanto em nível federal, como estadual e municipal. Há de se salientar, também, que a concentração de poder político propicia uma ambiência conjuntural favorável para o clientelismo, a corrupção e o desvio de recursos públicos. A conquista do poder passa a ser um negócio de natureza privada, desprezando-se o elemento finalístico do Estado, e fazendo surgir ambições políticas e financeiras de má-fé, ainda que com o novo modelo de financiamento. Na Reforma de 2021, em se tratando de financiamento, poucas mudanças foram detectadas.

Outra mazela diz respeito ao sistema partidário. É evidente que a sociedade brasileira não está satisfeita com a multiplicação ilimitada dos partidos políticos, em sua maioria legendas de aluguel com programas muito vagos, sem atuação permanente e espelhando decisões oportunistas por parte dos eleitos. Urge uma reforma verdadeiramente partidária que volte a privilegiar a fidelidade aos partidos.

Reformar significa possibilitar as condições para que uma transição possa ocorrer. Em uma reforma política, deve-se buscar a ampliação da democracia representativa para que as legítimas demandas da sociedade possam se sedimentar. A reforma faz-se necessária quando as estruturas já estão superadas ou não conseguem se concatenar com as novas exigências da realidade política.

O Direito Partidário é uma subespécie do Direito Eleitoral, perfazendo-se como um campo de saber que cuida dos partidos políticos. No Brasil, as normas de regência partidária residem no artigo 17 da Carta Magna Brasileira de 1988, e, no plano infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.096/1995, a chamada "Lei dos Partidos Políticos".

A existência dos partidos políticos deriva do fato de que, na democracia, a sociedade está destinada a se integrar de modo permanente ao Estado. O partido político seria, neste mister, um agrupamento de pessoas organizadas por propósitos comuns com a finalidade de exercer ou de influenciar o poder do Estado para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral. [1]

Para que se possa detectar, com precisão, o que é um partido político, no âmbito prescritivo, faz-se necessário extrapolar os entendimentos ordinários acerca do que ele é. Sendo um fenômeno ôntico, pode-se dizer que os *elementos essenciais* de um partido político são a reunião de pessoas, agrupadas por ideias afins com a finalidade de alcançar objetivos comuns. É de se ver, no entanto, que, ainda assim, falta um elemento peculiar ao partido político incluso no universo do dever ser, que é a atuação, a ação pedagógica e a disputa do poder.

A moderna doutrina constitucional preocupou-se com os partidos políticos, considerando-os indispensáveis para o funcionamento da democracia indireta. Porém, a consagração normativa, na esfera constitucional, da temática dos partidos, deu-se com o advento da Lei Fundamental de Bonn no pós-guerra da Alemanha, ao regular com riqueza de detalhes as obrigações e os direitos dos partidos políticos. Ao revés desse vetor hermenêutico, a Consti-

1 Garcia-Pelayo (1961), p. 192.

tuição brasileira de 1946, a francesa e a italiana de 1958 continham apenas regras esparsas sobre eles.

Os partidos passam, a partir desse momento, a serem reconhecidos, no universo do Direito Constitucional, como indubitáveis canais de mobilização dos cidadãos, por organizarem diversidades ideológicas e congregarem interesses distintos de grupos e classes sociais diversas. [2]

A tipificação constitucional dos partidos impõe, ainda, o atendimento a alguns requisitos fundamentais. Nesse mister, ressaltam-se as liberdades interna e externa, a igualdade de oportunidades dos partidos, com concorrência eleitoral legal, e o direito de oposição democrática interna corporis.

Na Constituinte, os legisladores optaram pela liberdade de criação e de organização dos partidos políticos, assegurando, por meio do artigo 17 da Constituição de 1988, que eles têm autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. Além disso, a Carta Magna de 1988 reza que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil. Contudo, não obstante a clareza normativa assecuratória da *autonomia partidária*, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois tal tarefa perfaz-se como uma "expressão do poder político" que a Constituição brasileira confere ao Poder Jurídico, nos dizeres de Torquato Jardim[3], ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (doravante denominado TSE).

1. NORMAS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL

Na proposta do novo Código Eleitoral, referente às normas fundamentais do Direito Eleitoral, o partido político foi contemplado, já na instituição das normas materiais, processuais e procedimentais destinadas a assegurar o funcionamento da democracia representativa e participativa, com o pleno exercício dos direitos políticos e os direitos dos partidos políticos. Nesse capítulo, dentre os princípios fundamentais insertos, fulcrados nas normas fundamentais e nos valores estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, asseguraram-se o pluralismo político, a liberdade e a autonomia dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, assim como a liberdade de expressão, de informação, de propaganda eleitoral, a liberdade de reunião e de associação de cidadãos, partidos políticos, sociedade civil e candidatos e a imparcialidade e a neutralidade das autoridades administrativas, responsáveis pelas eleições e das demais entidades públicas perante as candidaturas e os partidos políticos.

2. APLICAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

Com fins de se assegurar maior segurança jurídica, opta-se pela aplicação das normas materiais sancionadoras vigentes à época das infrações eleitorais, salvo lei posterior que venha a alterar o regime sancionatório de forma mais benéfica aos partícipes do pleito e aos partidos políticos.

A regra da anualidade eleitoral, prevista no artigo 16 da Constituição da República, teve seu alcance balizado, considerando-se alteradoras do processo eleitoral as inovações normativas e jurisprudenciais que disponham sobre sistemas eleitorais; requisitos para a habilitação de candidatos, partidos políticos e coligações; propaganda, debates e pesquisas eleitorais; cobertura informativa nos meios de comunicação e financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Cuida-se de tema tratado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 125/11, segundo o qual a lei que mudar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, mas não será aplicada à eleição seguinte, se acontecer esta em menos de um ano da vigência da lei. Nesse sentido, o texto determina a aplicação dessa regra também para as decisões interpretativas ou administrativas do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do TSE.

As *prerrogativas dos eleitores* também merecem atenção, pois decorrem da liberdade para o exercício do sufrágio. Desse modo, fomenta-se o apoio político e financeiro a candidatos, partidos políticos e coligações partidárias

2 Canotilho (1997), p. 301.

3 Jardim (1996), p. 92.

incumbindo às autoridades públicas, assim como aos candidatos e partidos políticos, o asseguramento da acessibilidade de práticas informativas e a promoção do direito à informação das pessoas com deficiência.

3. REGULAMENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS AO SISTEMA PARTIDÁRIO.

A estrutura dos sistemas de governo e seu desempenho estão intimamente concatenados com o quantitativo de partidos políticos. O termo "partido" surge, no universo político, como substituição gradual do termo facção. A transição das facções para os partidos políticos marcou um momento de transformação das práticas de intolerância para o *reconhecimento do valor da tolerância*, desta para a dissensão e a partir da dissensão para o alcance da crença na diversidade política. A compreensão de que a diversidade política e a discrepância não eram incompatíveis com a ordem política foi deveras salutar para o aparecimento e a concretização da ideia dos partidos políticos.

Nesse sentido, os partidos tornam-se concebíveis quando o "medo da desunião" é substituído pela crença de que um mundo monocrático não deve ser a única base possível de formação política. Por isso, pode-se com rigor afirmar que, no plano ideológico, partidos e pluralismo possuem a mesma geratriz, gozando, originalmente, do mesmo sistema de crenças, de um mesmo ato de fé.

Não se pode deixar de afirmar, contudo, que a relação entre os partidos e o pluralismo é sutil e enganosa, pois a palavra pluralismo contém uma riqueza de distintas conotações. Tal expressão pode ser conceituada em três níveis, a saber: o cultural, o societário e o político.

No *plano cultural*, a ideia de pluralismo guarda estreita correlação com os necessários paradigmas trazidos por um legado civilizatório de natureza diferenciada e também pelos seus traços homogêneos. A *cultura pluralista sustenta a convicção de que a vida humana progride centralizada na aceitação de que a diferença, e não a unanimidade, assim como a mutabilidade, e não a estabilidade, movem a sociedade*. Há de se advertir, ao se tratar da problemática, que, mesmo em um universo de análise descritiva e não prescritiva, não se deve ignorar a evidência de que o plano cultural irrompe estruturas sociais e políticas alicerçadas em axiomas.

Os sistemas partidários são resultantes de fatores numerosos e complexos como história, tradição, religião, composição étnica, regionalismos, ideologias, grau de *know-how* tecnológico e fatores econômicos e sociais de um modo geral.

No que diz respeito ao *plano societário*, o pluralismo consagra-se mediante princípios estruturais reveladores das naturais complexidades de uma sociedade. Mas há de se considerar que uma sociedade plural não é, necessariamente, uma sociedade pluralista, pois esta última consagra-se como uma subespécie de diferenciação societária, embora não goze de exclusividade. Assim, pluralismo societário e diferenciação societária não significam a mesma coisa.

Já, em se tratando do *plano político*, o pluralismo dá-se através por meio de uma multiplicidade de grupos que são concomitantemente independentes e não inclusivos. Destarte, essa modalidade de pluralismo atende aos partidos políticos, pelas seguintes razões: a democracia precisa tanto do conflito quanto do consenso (o consenso não significa unanimidade); da necessária adoção de *limites ao princípio da maioria*, com o fito de *evitar o surgimento de tiranias políticas que desrespeitem as minorias*, e da *afirmação da tolerância como um vetor democrático*. Por fim, no que tange ao esteio estrutural da problemática, o pluralismo político precisa ser voluntário, sob pena de se confundir com fragmentação política, imposta pelo *status quo*. Com isso, pode-se afirmar que o pluralismo é possível de ser operacionalizado, mas deve-se considerar que as definições operacionais não alcançam com a mesma facilidade a necessária crença ou convicção nele.

Ao transpor a análise ao universo partidário, torna-se possível sustentar a existência de um *pluralismo partidário*, mas se tal análise for feita de modo aparente, o pluralismo partidário indicaria simplesmente a existência de vários partidos. Porém, aprofundando-se a observância científica, pode-se com rigor asseverar que o pluralismo partidário se alicerça no aval do pluralismo na sua completude, pois a *pluralização dos partidos políticos significa a aceitação dos postulados da tolerância política, com fins de possibilitar a convivência dos grupos no dissenso*.

A regulamentação e a interpretação das normas relativas ao sistema partidário devem levar em consideração os seguintes princípios: liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção; autonomia *interna corporis,* respeitados os direitos e garantias fundamentais dos filiados e dos órgãos partidários; estruturação, organização e funcionamento democráticos; acesso a mecanismos públicos de subvenção, nos termos da Constituição Federal e do Código em fazimento; transparência das atividades e finalidades almejadas e sobretudo contabilidade fiscalizada, obrigando-se os partidos políticos ao reconhecimento da legitimidade de seus adversários, além do dever de buscar alternativas pacíficas para a resolução dos dissensos.

4. NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição de 1988 alterou sensivelmente o estatuto dos partidos políticos no país, estabelecendo liberdade para a sua criação, fusão, incorporação e extinção. Dessa forma, o controle judicial dos partidos políticos tornou-se bem mais restrito, tendo por escopo exclusivamente o asseguramento dos princípios constitucionais concatenados à matéria.

Assim, não obstante a clareza normativa assecuratória da autonomia partidária, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois perfaz-se como uma "expressão do poder político" que a Constituição brasileira confere ao poder jurídico, para parafrasearmos Torquato Jardim. Logo, pode-se com rigor concluir que ainda persiste um *quantum*, ainda que diminuto, de controle dos partidos políticos por parte da Justiça Eleitoral.

Com o advento da Lei nº 9.096/1995, regulando os dispositivos constitucionais sobre os partidos políticos, estes sofreram uma transmutação de natureza jurídica: de pessoa jurídica de Direito Público interno para um novo status, o de pessoa jurídica de Direito Privado. Porém, essa nova conjuntura não pode ser analisada, no plano hermenêutico, divorciada da necessária concatenação com o dispositivo constitucional do artigo 17, exigindo-nos a formalização estrutural perante o registro de pessoas jurídicas e, logo após, um segundo registro, do estatuto, no TSE.

Na realidade, em se tratando de *natureza jurídica* dos partidos políticos, observa-se um evidente perfil bifronte em razão da duplicidade do status do partido político, prevista no cerne do artigo 17, § 2º, da CF/1988, que assevera que os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no TSE.

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas e estatutos respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, inclusive os dos grupos minoritários e vulneráveis.

Só será admitido o *registro do estatuto de partido político* que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 1,5% (um e meio por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, 1/3, ou mais, dos estados, com um mínimo de 1% (um por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Apenas o partido que tenha registrado o seu estatuto no TSE pode participar do processo eleitoral, receber recursos dos fundos partidário e eleitoral e ter acesso ao horário gratuito no rádio e na televisão, obedecidos os requisitos estabelecidos no artigo 17 da Constituição Federal e as normas fixadas no novo Código, sendo assegurado ao partido político com estatuto registrado no TSE o direito à utilização gratuita de espaços de escolas públicas ou de casas legislativas para a realização de suas reuniões, prévias ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.

Com o registro do estatuto do partido no TSE, assegura-se às agremiações partidárias a exclusividade da sua denominação, sigla, símbolos e número, sendo vedada a utilização por outros partidos de variações que possam induzir o cidadão a erro ou à confusão, restando o período de dois (2) anos para comprovação do apoio anteriormente citado, que será contado a partir da data da aquisição da personalidade jurídica do partido em formação perante o

cartório de *registro civil* competente. Após o transcurso do prazo de 2 (dois) anos, o partido em formação não poderá aproveitar esses apoios para solicitação de novo pedido de registro.

Portanto, malgrado que os partidos políticos sejam constituídos ao modo das associações civis, deve-se operar o seu *registro no TSE*. Mas, se o partido já adquire personalidade jurídica mediante o simples registro civil, instala-se uma controvérsia acerca de qual seria a função do segundo registro, o registro dos estatutos, no TSE. O duplo registro partidário concretiza-se, em um primeiro plano, na forma da lei civil, por conferir ao partido político uma "existência embrionária", que viabiliza as primeiras empreitadas políticas do partido (como pregações políticas e conquista de adeptos, de um modo geral). Em um segundo momento, o do segundo registro, realizado na Justiça Eleitoral, o partido adquire capacidade jurídica específica, ou seja, pode inscrever seus candidatos e participar do processo eleitoral. O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório de registro civil das pessoas jurídicas do local de sua sede, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um (101), com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço, 1/3, dos estados, e será acompanhado de: cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; exemplares do *Diário Oficial* que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; e relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com zona, seção, município, estado, profissão e endereço da residência, indicando o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido no território nacional.

Satisfeitas essas exigências, o oficial do registro civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor. Com a aquisição de sua personalidade jurídica, o partido em formação poderá promover a obtenção do apoio mínimo de eleitores, para fins de registro do estatuto, e realizar os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos, bem como a designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto, devendo comunicar a sua criação ao TSE, logo após a aquisição de personalidade jurídica, para ter acesso ao sistema da Justiça Eleitoral que gerencia o apoio dos eleitores.

Realizadas a constituição definitiva dos órgãos partidários e a designação de seus dirigentes, os dirigentes nacionais promoverão o *registro do estatuto do partido no TSE*, mediante requerimento acompanhado de: exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no registro civil; certidão do registro civil da pessoa jurídica; número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), endereço, telefone e endereço eletrônico de sua sede e de seus dirigentes nacionais provisórios; cópia da ata de fundação e da relação dos fundadores, acompanhada do estatuto e do programa aprovados no momento da fundação; e certidões dos cartórios eleitorais que comprovem a obtenção do apoio mínimo de eleitores para fins de registro do estatuto.

A prova do apoio mínimo é feita por meio de conferência das assinaturas dos apoiadores, contendo o nome completo e o número do respectivo título eleitoral, pelo cartório da zona eleitoral a que for dirigido ou por meio eletrônico, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo TSE. Protocolado o pedido de registro no TSE, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito (48) horas, será distribuído a um relator que determinará, imediatamente, a publicação de edital para ciência dos interessados, podendo os partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral (MPE) impugnar, no prazo de cinco (5) dias contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro. Caso seja oferecida impugnação ao registro, o partido em formação apresentará resposta no prazo de dez (10) dias contados da intimação. Não havendo impugnação ou finda a instrução do feito, o relator deve ouvir o Procurador-Geral Eleitoral no prazo de dez (10) dias e, em igual prazo, determinará a realização de diligências para sanar eventuais falhas do processo. Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o TSE registrará o estatuto do partido no prazo de trinta (30) dias.

As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no ofício civil competente, devem ser encaminhadas ao TSE para anotação, onde serão homologadas, salvo se infringirem expressamente dispositivos da Constituição Federal e do futuro Código. Vale aduzir que a norma estatutária ou programática que, homologada e anotada pelo TSE, violar direito ou garantia fundamental, poderá ser objeto de impugnação, a qualquer tempo, por filiado ou órgão partidário. É vedada a impugnação prevista na proposta por terceiros estranhos ao respectivo partido à norma estatutária ou programática. Apenas na hipótese de desistência da impugnação realizada pelos legitimados relacionados no projeto de lei, poderá o MPE assumir a titularidade da demanda.

O partido político comunicará à Justiça Eleitoral a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes, bem como as alterações que forem promovidas no estatuto ou programa, para anotação: no

Prefeito itinerante: a Justiça brasileira em defesa do princípio republicano e a comparação com o sistema português

GERALDO JOSÉ PIANCÓ JUNIOR
JOANA RITA DE SOUSA COVELO DE ABREU

Sobre os autores:

Geraldo José Piancó Junior. *bacharel em Direito (UNESA); pós-graduado em Direito Público (UNESA); mestrando em Ciência Jurídica Forense, Universidade Portucalense, cidade do Porto (Portugal). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.*

Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu. *Licenciada, Mestre e Doutora em Direito pela Universidade do Minho, Portugal. Professora do curso de mestrado em Ciência Jurídica Forense, Universidade Portucalense, cidade do Porto (Portugal), unidade curricular: Análise Jurisprudencial.*

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar acórdão do Supremo Tribunal Federal do Brasil sobre caso concreto que definiu a impossibilidade de eleger político para ser chefe do Poder Executivo municipal em pleito eleitoral subsequente às duas eleições anteriores nas quais ele tenha sido eleito e tomado posse para dois mandatos da mesma natureza em município vizinho, o que poderia configurar um terceiro mandato. Foram analisados os casos que ensejaram a interposição de recursos contra a posse dos eleitos em tal situação, a legislação eleitoral vigente e os casos concretos ocorridos no Brasil e em Portugal nos quais políticos tentaram ser candidatos aos mesmos cargos que ocupavam ou aos de mesmo gênero de forma a caracterizar uma tentativa de perpetuação no poder em detrimento do Princípio Republicano.

Palavras-chave: eleições, mandato, perpetuação, poder.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the judgment of the Supreme Federal Court of Brazil on a specific case that defined the impossibility of electing a politician to be chief of the Municipal Executive Power in a subsequent electoral process followed by the two previous elections in which he (she) was elected and invested in office twice in a neighboring municipality as mayor, which could configure a third mandate. This study considered cases that gave rise to the filing of appeals against the investiture of elected officials, the current electoral legislation and the specific cases that occurred in Brazil and Portugal in which politicians tried to be candidates for the same kind of position that they were placed in order to characterize an attempt of perpetuation in power in detriment of the Republican Principle.

Keywords: court, election, mandate, investiture, perpetuation.

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da contextualização do tema. Serão apresentados a questão principal para a pesquisa do trabalho, o objetivo geral, os objetivos específicos e as justificativas para a sua elaboração.

O objetivo geral é o de analisar acórdão do Supremo Tribunal Federal do Brasil sobre caso concreto que definiu a impossibilidade de eleger político para ser chefe do Poder Executivo municipal em pleito eleitoral subsequente às duas eleições anteriores nas quais ele tenha sido eleito e tomado posse para dois mandatos da mesma natureza em município vizinho, o que poderia configurar um terceiro mandato.

Para poder alcançar o objetivo geral, é necessário seguir objetivos que possam dar subsídios para perceber os principais itens da pesquisa:

a) apresentar os princípios que envolvem a questão apresentada;
b) apresentar o método de análise;
c) apresentar o acórdão paradigma com repercussão geral para os casos semelhantes;
d) apresentar as legislações eleitorais então vigentes e as soluções aplicadas pela corte suprema;
e) apresentar os casos ocorridos em outras esferas de poder;
f) apresentar o caso ocorrido em Portugal.

Em sequência, serão apresentados quatro capítulos que iniciam pela abordagem do Princípio Republicano. Os dois capítulos seguintes tratam do acórdão e das repercussões da sua decisão que englobam a análise das condições de elegibilidade, da inelegibilidade e de casos ocorridos na seara do Poder Legislativo. Posteriormente é analisado um acórdão de Portugal que retrata situação que envolve a candidatura de político em situação semelhante ao acórdão brasileiro analisado e as suas referências para o direito português. Nas conclusões são colocadas as considerações sobre as questões que evidenciaram a relevância da pesquisa e a importância do acórdão brasileiro apresentado para inviabilizar a perpetuação de político na chefia de um poder.

Para a realização do trabalho foram utilizados como material para a pesquisa livros, trabalhos acadêmicos, documentos, relatórios, reportagens jornalísticas e sítios da internet principalmente para a pesquisa de jurisprudência.

2. O PRINCÍPIO REPUBLICANO

O Princípio Republicano é decorrente da criação de uma forma de governo idealizada na Roma antiga denominada "república", do latim "*res publica*" ou "coisa pública". A república é um raciocínio que se opõe à monarquia e à ideia de poder absoluto, centrado na pessoa do monarca, em razão de vínculos hereditários ou divinos. A república é um sistema político baseado na gestão do interesse público, do bem comum, no qual o poder emana do povo.[1]

A consecução dos objetivos republicanos está relacionada ao fortalecimento da Democracia. A busca pelo bem comum, com o povo no poder, necessita de instrumentos democráticos como o voto e representantes eleitos periodicamente para ser concretizada numa sociedade. Mas, seria inviável pensar no exercício do poder diretamente por todos os cidadãos, conforme percebeu Aristóteles. Na sua concepção, com a impossibilidade de que todos exercessem concomitantemente a autoridade, esta deveria ser exercida por um tempo determinado e de modo alternado.[2]

Deve ficar claro que a república é uma forma de governo. Como forma de Estado, este pode ser unitário, federal ou confederado. Como forma de governo, pode ser monarquia ou república e como sistema de governo, a república pode

1 LAUREANO, Roger Gustavo Manenti. Res Publica, constituição e liberdade no pensamento político de Marco Túlio Cícero. Monografia Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, p. 113. 2014.

2 CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. Sobre o Princípio Republicano. Novos Estudos Jurídicos. Disponível em: http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1226/1029. Acesso em 01/06/2021.

ser parlamentarista ou presidencialista. Num Estado Democrático, a monarquia deve, necessariamente, ser parlamentarista.[3]

A possibilidade de renovação da classe política de tempos em tempos foi registrada no ordenamento jurídico brasileiro de modo que o voto periódico foi colocado na condição de cláusula pétrea pelo Poder Constituinte Originário da Magna Carta de 1988, conforme o art. 60, § 4º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), o que retirou do Poder Legislativo a possibilidade de edição de emendas constitucionais tendentes a abolir a referida garantia. A alternância de poder é uma das principais decorrências do Princípio Republicano, referência essencial para compreensão do entendimento dos tribunais superiores brasileiros quanto à interpretação do disposto no § 5º do art. 14 da CRFB/1998.

> *Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*
> *I - plebiscito;*
> *II - referendo;*
> *III - iniciativa popular.*
> *(...)*
> *§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)*
>
> *Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*
> *I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;*
> *II - do Presidente da República;*
> *III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.*
> *(...)*
> *§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*
> *I - a forma federativa de Estado;*
> *II - o voto direto, secreto, universal e periódico;*
> *III - a separação dos Poderes;*
> *IV - os direitos e garantias individuais.* [4]

Ressalta-se que o Poder Constituinte Originário que elaborou a Constituição da República de 1988 não incluiu a possibilidade de reeleição para o cargo de chefe do Poder Executivo nas esferas municipal, estadual, distrital e federal – situação que perdurou de outubro de 1988 a junho de 1997. A reeleição passou a ser viável com a edição da Emenda Constitucional nº 16/1997 que alterou o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, que antes a vedava para o mesmo cargo (chefe do Poder Executivo). A nova redação passou a permitir a recandidatura aos cargos do executivo com a possibilidade de reeleição para um único período subsequente, o que possibilitou o Presidente Fernando Henrique Cardoso a concorrer nos pleitos eleitorais de 1998, nos quais foi reeleito para um novo mandato presidencial.

3. O ACÓRDÃO BRASILEIRO

O acórdão referência, com efeito de repercussão geral, tem como caso concreto o prefeito eleito da cidade de Valença, município do estado do Rio de Janeiro, Vicente Guedes, para o mandato de 2009 a 2012 (4 anos). Este político havia sido eleito e empossado para o cargo de prefeito do município de Rio das Flores, também do estado do Rio de Janeiro e fronteiriço ao município de Valença, nos pleitos ocorridos em 2000 e 2004 para os mandatos nos períodos de 2001-2004 e 2005-2008. O político renunciou ao cargo de prefeito no final do seu segundo mandato no tempo correto para desincompatibilizar-se e poder candidatar-se ao cargo de prefeito do município de Valença nas eleições de 2008.

3 LENZA, Pedro. Direito Constitucional.18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p 727-728. LENZA, Pedro. Direito Constitucional.18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p 727-728.

4 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01/06/2021.

> *RE 637.485 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*
> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. (...)*
> *II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...)*
> *III. REPERCUSSÃO GERAL.*
> *IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para:*
> *(1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ;*
> *(2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.* [5]

É importante entender a questão da repercussão do acórdão verificado. Repercussão geral é um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário perante o STF. Foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou dispositivo à Constituição Federal (artigo 102, inciso III, parágrafo 3º) segundo o qual "no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros". [6]

Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo submetido ao STF. Em grau de recurso extraordinário (RE), o recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo STF. O art. 1.035 do Código de Processo Civil disciplina que haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que contrarie súmula ou jurisprudência dominante do STF; tenha sido proferido em julgamento de casos repetitivos; tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97, da CRFB/1988. No STF, reconhecida a repercussão geral, o relator deve determinar a suspensão do processamento de todos os processos pendentes que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.[7]

O dispositivo prevê o efeito *erga omnes* e vinculante em RE e dispõe que, negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, os quais serão indeferidos liminarmente, com a exceção de revisão da tese. Também prevê a admissão, pelo relator, da manifestação de terceiros[8]. O STF também decidiu modular a decisão de modo a viabilizar que o prefeito do recurso em análise e os demais que estivessem na mesma situação pudessem retornar aos seus cargos e finalizar os seus mandatos.

Restou compreendido que as candidaturas foram deferidas apesar da existência de causa de inelegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da CRFB/1988 e as matérias constitucionais não admitem preclusão. O STF, ainda nos autos do RE nº 637.485, rechaçou a possibilidade de aplicação da nova interpretação do texto constitucional ao pleito de

5 BRASIL. Processos. Disponível em: https:// portal.stf.jus.br. Acesso em 10/01/2021.

6 PINHEIRO, Nixxon. Repercussão geral e o novo CPC. Portal AZ. Publicado em 20/01/2019. Disponível em: https://www.portalaz.com.br/blogs/6/opiniao/8320/repercussao-geral-e-o-novo-cpc. Acesso em 10/01/2021.

7 Idem, ref. 6

8 BILARVA, Fabio. Efeitos da repercussão geral – informações do site do STF. Jusbrasil, 2015. Disponível em: https://sk8ne2.jusbrasil.com.br/noticias/198121539/efeitos-da-repercussao-geral. Acesso em 14/06/2021.

2008. Esta passou a vigorar a partir do pleito de 2012 em homenagem ao Princípio da Segurança Jurídica, conforme redação da ementa do julgado:

> *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 fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição.* [9]

O Princípio da Anualidade Eleitoral também deve ser considerado para questão da modulação da decisão para que a impossibilidade de candidatura de prefeitos reeleitos para o mesmo cargo em outro município fosse definida para as eleições de 2012 em diante. Este princípio está expresso no art. 16 da CRFB/1988: "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." O princípio evita que os efeitos das alterações das regras eleitorais expedidas há menos de um ano das eleições possam determinar surpresas aos participantes do processo eleitoral. Isto traz estabilidade e segurança jurídica aos pleitos.[10]

4. REPERCUSSÕES DA DECISÃO

A legislação vigente no momento da interposição da petição inicial que originou o recurso que deu nova interpretação ao art. 14, parágrafo 5º, da CRFB/1988 praticamente não foi alterada até o presente. A Lei Complementar nº 64/1990 trata das inelegibilidades, da cessação e de outras providências. Para o o caso concreto, que diz respeito ao chefe do Poder Executivo municipal, é aplicável o art. 1º, inciso IV e suas alíneas:

> *Art. 1º São inelegíveis:*
> *(...)*
> *IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:*
> *a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;*
> *b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;*
> *c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;*[11]

Para os chefes do Poder Executivo estadual e federal, os prazos seguem o art. 1º, parágrafo 1º, *in verbis*: "para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito."[12]

O entendimento anterior era oriundo do RE nº 100.825-PR, julgado de 1984, anterior à Constituição Federal em vigor, no qual era permitida a candidatura para prefeito de político que exercesse este cargo em outro município

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598. Acesso em 10/01/2021.

10 HAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 10. ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2010. p 31-36.

11 BRASIL. Lei nº 64/1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Consulta em 14/06/2021.

12 Idem, ref. 12.

da federação. Bastava respeitar as determinações das leis então vigentes, como o Código Eleitoral. O fundamento estava no facto de que os cargos de prefeito tinham a mesma natureza, porém, pertenciam a entes distintos.[13]

Com a possibilidade de reeleição para o cargo de prefeito a partir da Emenda Constitucional nº 16/1997, ocorreram os casos concretos que ensejaram a discussão sobre o tema. Para as eleições de 2008, no estado de Alagoas, foram interpostos no Tribunal Superior Eleitoral os recursos especiais eleitorais nº 32.507 (Porto de Pedras) e nº 32.539 (Palmeira dos Índios). Entretanto, foi proveniente do estado do Rio de Janeiro o RE nº 637.485, decorrente do agravo regimental no recurso especial eleitoral nº 41.980-06. Todos os processos tratavam do caso de prefeito que renunciou durante o segundo mandato consecutivo para concorrer ao cargo de prefeito de cidade vizinha.

4.1 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE

A elegibilidade é a aptidão de alguém para ser eleito, para poder receber votos. Para isso, é preciso que o cidadão atenda a requisitos que são denominados "condições de elegibilidade". Estas condições estão listadas no art. 14, § 3º, da CRFB/1988: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima para exercício do cargo pleiteado. [14]

As condições de elegibilidade não se confundem com as causas de inelegibilidade. As primeiras não são óbices ao direito de candidatar-se. São requisitos a serem preenchidos pelo pretenso candidato. Entretanto, a ausência de um desses requisitos também embaraça o exercício da cidadania passiva. Outra diferença diz respeito à regulação dos institutos. Enquanto as inelegibilidades só podem ser estabelecidas pela Constituição e por lei complementar, as condições de elegibilidade podem ser objeto de lei ordinária. [15]

A Ministra Carmen Lúcia, do STF, sustentou no seu voto no julgamento do RE nº 637.485-RJ, que, quando da análise da Medida Cautelar na ADI nº 1805 não se consignou que a nova redação do parágrafo 5º do art. 14 da CRFB/1988 traduzia-se em uma condição de elegibilidade. Afirmou que o dispositivo criara uma hipótese de elegibilidade por dois mandatos consecutivos. Contudo, ao se discutir a obtenção de um vedado terceiro mandato, seria como estar novamente no campo das inelegibilidades, considerado o impedimento para tanto. [16]

4.2 CASOS NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

Para os cargos do Poder Legislativo – senador, deputado federal, deputado estadual (ou Distrital) e vereador – não há vedação para que os políticos concorram a sucessivas reeleições, mas devem ser observadas as determinações da Lei Complementar nº 64/1990 para candidaturas a cargos distintos do legislativo municipal, estadual ou federal, com o devido afastamento de um cargo para poder candidatar-se a outro de natureza diversa.

Para presidir as casas legislativas, a questão da perpetuação no poder surgiu no ambiente parlamentar e houve discussão no Senado e na Câmara dos Deputados em relação à interpretação dada aos seus regimentos sobre a possibilidade de reeleição daqueles que então ocupavam o cargo de presidente de cada casa. [17]

13 LOURENÇO JUNIOR, Clóvis. Mutações Contitucionais e o Protagonismo do STF: Mudança pela via judicial na era do ativismo. Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo, p. 184. 2018.

14 Idem, ref. 4.

15 DAROS, Daniela. Prefeito Itinerante – O art. 14, § 5º, da Constituição visto à luz da jurisprudência do TSE e do STF. Monografia apresentada ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de pós-graduação em Direito Público, Brasília, p. 57. 2013. p. 26.

16 Ibidem, ref. 16. p. 29

17 VOLTARE, Emerson; SANTOS, Rafa. STF confirma que recondução na Câmara e no Senado é inconstitucional. ConJur. Publicado em 07/12/2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-dez-07/stf-decide-reeleicao-camara-senado-inconstitucional. Acesso em 10/06/2021.

O art. 57, parágrafo 4º da CRFB/1988, após alteração de sua redação pela Emenda Constitucional nº 50/2006, apresenta a vedação para reeleição de político na presidência das casas do Congresso Nacional:

> *Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*
> *(...)*
> *§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.* [18]

Entretanto, somente após o STF decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524, em 06/12/2020, por voto de seis de seus onze ministros, que foi dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 5º, parágrafo 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ao artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal, a fim de estabelecer que a vedação constitucional à reeleição ou recondução às mesas das duas casas se aplica às eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes. [19]

Cada legislatura tem 4 anos e inicia com a posse para início de mandato dos deputados federais e de parte dos senadores. Havia o entendimento de que o assunto deveria ser tratado internamente pelas casas (*interna corporis*) como uma questão própria do regimento. Neste sentido, as casas promoviam reeleição para a presidência e para as mesas das casas quando havia a mudança da legislatura. O presidente da casa que terminasse a legislatura poderia candidatar-se à presidência para novo mandato, e subsequente, na legislatura seguinte. O deputado federal Rodrigo Maia, presidiu a Câmara dos Deputados nos mandatos de 02/02/2017-01/02/2019 e 02/02/2019-01/02/2021, pretendia ser candidato à presidência no período que iniciava em 02/02/2021. O senador Davi Alcolumbre, que presidiu o Senado de 01/02/2019-01/02/2021, também pretendia reeleger-se presidente da casa. Os seis ministros que votaram pela impossibilidade de reeleição fundamentaram a decisão na literalidade do texto constitucional. [20]

Embora possa parecer que houve uma intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo, a atuação do STF foi de guardião da Constituição e fez prevalecer a literalidade do texto da Magna Carta vigente. A situação se assemelha à decisão do RE nº 637.485-RJ por evitar a perpetuação na chefia do poder, seja no âmbito do chefe do Poder Executivo municipal, seja nas casas legislativas federais.

5. O ACÓRDÃO DE PORTUGAL

No direito português foi possível identificar situação na qual houve um político que havia exercido a presidência de casa legislativa de determinado município e tentou candidatar-se para a presidência da Câmara Municipal de município fronteiriço. Foi o caso de Luís Filipe Menezes Lopes que tentou candidatar-se à presidência da Câmara Municipal do Porto após ter presidido por três mandatos a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

> *Acórdão do Tribunal Constitucional*
> *Acórdão n.º 480/2013*
> *Processo n.º 765/13*
> *Sumário: Nega provimento ao recurso e, em consequência, confirma a decisão recorrida, julgando elegível o primeiro candidato da lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelos partidos PPD/PSD.PPM.MPT, Luís Filipe Menezes Lopes. (...)*
> *2 - O cidadão Luís Filipe Menezes Lopes, foi eleito Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia nas eleições autárquicas realizadas em 1997, 2001, 2005 e 2009 (...)*
> *3 - Verifica-se assim que o cidadão cuja candidatura se coloca em crise, foi eleito para mais de três mandatos consecutivos como Presidente de Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia. (...)*

18 Idem, ref. 4.

19 Idem, ref. 17.

20 Idem, ref. 17.

> *7 - Em 19 de Agosto de 2013, o Meritíssimo Juiz de Turno do 1.º Juízo Cível do Porto, indeferiu a Reclamação e manteve a decisão impugnada que considerou elegível o cidadão Luís Filipe Menezes Lopes à eleição para a Câmara Municipal do Porto na lista apresentada pela coligação eleitoral "Porto Forte" constituída pelo PPD/PSD, PPM, MPT;*
> *8 - E é desta decisão final do 1.º Juízo Cível do Porto que se apresenta o Recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos dos artigos 31.º e ss, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais;*
> *9 - Nos termos do artigo 1.º, n.º l da Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, "o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos".*
> *(...) 8 - Na revisão constitucional de 2004, foi aditado ao artigo 118.º da Constituição um n.º 2, nos termos do qual se passou a dispor que "a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos". (...)*
> *III. Decisão*
> *Pelo exposto, decide-se negar provimento ao recurso e, em consequência, confirmar a decisão recorrida, julgando elegível o primeiro candidato da lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelos partidos PPD/PSD.PPM.MPT, Luís Filipe Menezes Lopes.*
> *Lisboa, 5 de setembro de 2013. - Pedro Machete - Maria de Fátima Mata-Mouros (com declaração) -Catarina Sarmento e Castro - Maria José Rangel Mesquita - João Cura Mariano - Maria João Antunes(vencida, nos termos da declaração junta) - Maria Lúcia Amaral.*[21]

É possível verificar que existe a preocupação quanto à perpetuação de um político no cargo de chefia de um poder. Entretanto, a interpretação no direito português divergiu daquela demonstrada no direito brasileiro uma vez que ficou demonstrado que em Portugal existe o entendimento de que a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos em conformidade com a literalidade de dispositivo constitucional português – art. 118º da Constituição da República Portuguesa.

O importante foi que a decisão definiu os candidatos elegíveis antes do pleito, diferentemente daquilo que ocorre no Brasil em diversas oportunidades: o político pode concorrer numa eleição com uma candidatura indeferida, mas com um recurso para poder participar do pleito. Há insegurança jurídica uma vez que a decisão pode vir após a interposição de diversos recursos e a atuação do político eleito durante o mandato pode ficar comprometida. No caso do acórdão brasileiro analisado, o político foi retirado do cargo no decorrer do processo e retornou para finalizar o mandato após a decisão do STF. De qualquer forma, a sua administração foi prejudicada por ter havido interrupção durante a sua gestão, na qual outro político teve a oportunidade de exercer o cargo.

CONCLUSÕES

O acórdão brasileiro proveniente do STF concluiu pela aplicação do Princípio Republicano no caso concreto a fim de evitar a perpetuação de determinado político no poder, de modo a ressaltar a importância da renovação da classe política sazonalmente como forma de reprimir a estabilização de certos grupos na chefia executiva e permitir o controle popular sobre a atuação daqueles que foram eleitos representantes.

A vedação constitucional para um mandato subsequente no cargo de prefeito em outro município da federação após dois mandatos consecutivos como chefe do Poder Executivo em outro ente respalda a República que tem o seu objeto maculado na transferência de domicílio eleitoral do político com vistas à obtenção de um terceiro mandato consecutivo para cargo de mesma natureza. O mandato “é público” e não deve permanecer sob a mesma chefia de forma prolongada.

Outro aspecto relevante está na questão histórica que envolve diversos municípios no Brasil. Muitos são derivados de desmembramentos. O estado do Rio de Janeiro iniciou a década de 1980 com 64 municípios. Em 2021, este estado tem 92 municípios. No caso concreto, o município de Rio das Flores foi desmembrado de Valença no final do Século XIX, embora a proximidade e o histórico dos habitantes que residiam em tais territórios ainda tenham reflexos nos rumos políticos de ambas as cidades. Muitos municípios em todo o território brasileiro foram constituídos após a Constituição Federal de 1988 e têm relações próximas com as municipalidades originais, nos quais

21 DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO. Acórdão n° 480/2013. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/480-2013-1340146. Acesso em 15/01/2021.

determinadas famílias conseguem influir em mais de uma localidade. As populações dos novos municípios podem ser consideradas as mesmas dos seus "municípios-mães". A interpretação pode ser estendida aos governadores dos estados, o que poderia ocorrer nos estados Goiás e Tocantins uma vez que o segundo foi criado pelo desmembramento do primeiro.

Tecnicamente, não houve uma vedação escrita à candidatura no caso analisado e a interpretação do dispositivo, alterado por meio de uma mutação constitucional, não configurou uma forma do Poder Judiciário legislar. Não foi aplicada norma diversa da existente ao caso julgado. Foi aplicada a norma constitucional na forma de sua interpretação, diferentemente de casos como a interpretação do art. 275, parágrafo 4º, do Código Eleitoral, que previa, em sua redação original, que os embargos de declaração interpostos na seara do processo eleitoral suspendiam o prazo para interposição de outros recursos. Na decisão do agravo regimental no recurso especial eleitoral nº 31.514, em 30/10/2008, o Poder Judiciário passou a interpretar que era causa de interrupção, em detrimento do texto da lei. [22]Por meio da Lei nº 13.105/2015, foi feita a alteração do texto do parágrafo mencionado. A sua nova redação passou a determinar que os embargos de declaração interrompam os prazos para outros recursos. [23]

Não é possível afirmar que o ordenamento português estaria equivocado ao considerar que a legislação infraconstitucional poderia regular a questão sobre as possibilidades de reeleição para a chefia de poder. No caso concreto analisado de Portugal, deve ser enfatizado que a candidatura do político Luís Filipe Meneses Lopes foi para município distinto daquele no qual ele havia sido eleito para presidir a Câmara Municipal em seu mandato anterior. Neste sentido era o entendimento da jurisprudência brasileira antes da constituição que vigora desde 1988. O cargo pode ser de mesma natureza (prefeito), porém, por ser de município diverso, trata-se de outro cargo.

A decisão do recurso extraordinário nº 635.485-RJ decorreu da votação de seis dos onze ministros do STF, o que demonstrou o caráter controvertido da matéria. Em que pese o conteúdo histórico pertinente ao caso analisado possa ter contribuído para o direcionamento do julgado, é importante considerar que a renúncia ao cargo e a mudança do domicílio eleitoral para concorrer em município vizinho para um cargo de mesma natureza caracterizaram a intenção do político de constituir-se naquilo que alguns doutrinadores denominaram de "político profissional", embora seja uma nomenclatura abrangente demais porque diversos políticos foram eleitos e exerceram mandatos consecutivos no Poder Legislativo (esta possibilidade permanece vigente no ordenamento jurídico brasileiro), como o Presidente Jair Bolsonaro, que foi deputado federal por sete mandatos seguidos antes de concorrer ao cargo de Presidente da República em 2018. [24] Sem necessariamente legislar, o STF não pode ser criticado por tentar defender a república e a democracia no acórdão analisado. Os seus ministros também tiveram a consciência de permitir que os prefeitos considerados "itinerantes" pudessem finalizar os seus mandatos. Por mais equivocadas que tenham sido as suas candidaturas, foram eleitos pela vontade do povo e iniciaram seus mandatos após diplomados pela Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BILARVA, Fabio. **Efeitos da repercussão geral – informações do site do STF**. Jusbrasil, 2015. Disponível em: https://sk8ne2.jusbrasil.com.br/noticias/198121539/efeitos-da-repercussao-geral. Acesso em 14/06/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01/06/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 14/06/2021.

22 BRASIL. TRE-RJ. Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar. Rio de Janeiro: Escola Judiciária Eleitoral, 2012. p. 325.

23 BRASIL. Lei nº 13.105/2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 14/06/2021.

24 BRASIL. Presidência da República. Biografia do Presidente. Disponível em: http://Biografia do Presidente da República — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 14/06/2021.

BRASIL. **Lei nº 64/1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Consulta em 14/06/2021.

BRASIL. **Presidência da República. Biografia do Presidente.** Disponível em: http://Biografia do Presidente da República — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 14/06/2021.

BRASIL. **Processos**. Disponível em: https:// portal.stf.jus.br. Acesso em 10/01/2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor do Acórdão**. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598. Acesso em 10/01/2021.

BRASIL. TRE-RJ. **Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar**. Rio de Janeiro: Escola Judiciária Eleitoral, 2012. p. 325.

CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. **Sobre o Princípio Republicano.** Novos Estudos Jurídicos. Disponível em: http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1226/1029. Acesso em 01/06/2021.

DAROS, Daniela. **Prefeito Itinerante – O art. 14, § 5º, da Constituição visto à luz da jurisprudência do TSE e do STF.** Monografia apresentada ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de pós-graduação em Direito Público, Brasília, p. 57. 2013. p. 26.

DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO. **Acórdão n° 480/2013**. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/480-2013-1340146. Acesso em 15/01/2021.

HAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2010. p 31-36.

LAUREANO, Roger Gustavo Manenti. ***Res Publica*, constituição e liberdade no pensamento político de Marco Túlio Cícero**. Monografia Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, p. 113. 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**.18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p 727-728.

LOURENÇO JUNIOR, Clóvis. **Mutações Contitucionais e o Protagonismo do STF**: Mudança pela via judicial na era do ativismo. Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo, p. 184. 2018.

PINHEIRO, Nixxon. **Repercussão geral e o novo CPC**. Portal AZ. Publicado em 20/01/2019. Disponível em: https://www.portalaz.com.br/blogs/6/opiniao/8320/repercussao-geral-e-o-novo-cpc. Acesso em 10/01/2021.

VOLTARE, Emerson; SANTOS, Rafa. **STF confirma que recondução na Câmara e no Senado é inconstitucional**. ConJur. Publicado em 07/12/2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-dez-07/stf-decide-reeleicao-camara-senado-inconstitucional. Acesso em 10/06/2021.

Desinformação no Processo Eleitoral: uma análise do segundo turno das eleições de 2018*

ANA CLARA PAIVA
ANA FERNANDA FREIRE

Sobre as autoras:

Ana Clara Paiva. *Graduanda de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo na Universo*
Ana Fernanda Freire. *Graduanda de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo na Universo*

* *Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado no curso de Jornalismo da Universo Salgado de Oliveira*

RESUMO

Este artigo visa a analisar avanços na bibliografia sobre a desinformação, considerando a experiência de comunicação política ocorrida no segundo turno das eleições presidenciais de 2018, realizada sob forte influência das redes sociais como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e *Whatsapp*. Também busca avaliar o combate à desinformação por meio do *fact-checking,* um tipo de atuação autônoma de agências institucionais ou em associação com veículos tradicionais de imprensa que vem obtendo reconhecimento como certificadora de informações. A percepção é de que o *fact-checking* tem hoje impacto no combate às informações falsas e, portanto, na proteção à esfera pública e à democracia. Este trabalho produziu entrevistas com a pesquisadora Ana Regina Rêgo e a fundadora da primeira agência de checagens do Brasil, Cristina Tardáguila, que estão publicadas no *YouTube* e que são utlizadas na análise.

Palavras-chave: desinformação, notícias falsas, checagem de fatos, eleições, redes sociais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the advances in the bibliography on disinformation, considering the experience of political communication that took place in the second round of the 2018 presidential elections, carried out under the strong influence of social networks such as Facebook, Twitter, Instagram and Whatsapp. It also seeks to assess the fight against disinformation through fact-checking, a type of autonomous action by institutional agencies or in association with traditional press vehicles that has been gaining recognition as a certifier of information. The perception is that fact-checking today has an impact on combating false information and, therefore, on protecting the public sphere and democracy. This work interviewed the researcher Ana Regina Rêgo and the founder of the first checking agency in Brazil, Cristina Tardáguila, which are published on YouTube and are used in our analysis.

Keywords: disinformation, false news, fact checking, elections, social networks.

INTRODUÇÃO

Uma informação falsa pode ter 70% mais potência e visibilidade que uma informação, visto isso, os fatores que podem ter contribuído para a onda de informações falsas durante o período das eleições presidenciais de 2018 foram ódio pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a ressuscitação de uma ideologia anticomunista, a apropriação política das redes sociais online por parte dos grupos evangélicos conservadores, a crise econômica, a corrupção e a descredibilização do governo anterior. (RÊGO e BARBOSA, 2020).

As redes sociais são fatores decisivos para o avanço da desinformação, pois nelas os complôs funcionam, porque provocam fortes emoções, polêmicas, indignação e raiva. E essas emoções geram cliques e mantêm os usuários colados ao monitor. (DA EMPOLI, 2019).

Sendo assim, considerando o contexto contemporâneo, que tem proporcionado novas sociabilidades e novas formas de comunicação, é importante perceber como o *WhatsApp*, assim como o *Twitter*, *Facebook* e *Instagram*, compõem uma grande rede tecnológica que se ramifica pelas informações do campo virtual. E essa teia tem sido usada em grande medida para fruição em massa de informações falsas que procuram influir na formação do sujeito político, adotando pautas conservadoras e morais que se propagam com rapidez, prometendo limpeza ética e o progresso econômico como recompensa, sempre que alguma crise se instala (RÊGO e BARBOSA, 2020).

Com isso, o público questiona cada vez mais a autoridade de *experts*, jornalistas aí incluídos, muito embora na maioria das vezes sejamos generalistas e não especialistas em alguma coisa. As pessoas querem saber quem escreveu, qual é a autoridade dessa pessoa para falar de determinado tema, há quanto tempo ela se dedica ao assunto, como obteve as informações (MELLO, 2020). O que por um lado, mostra uma crescente descredibilidade no jornalismo, enquanto por outro, a dúvida pode se tornar um caminho para o combate à desinformação.

Dessa forma, esse trabalho é relevante a partir do momento em que a democracia brasileira está ameaçada, devido a amplitude e disseminação do alcance da desinformação.

BASTIDORES DO SEGUNDO TURNO

Durante o segundo turno das eleições presidenciais brasileiras de 2018, uma disputa acirrada foi marcada entre os candidatos Fernando Haddad (PT) e Jair Messias Bolsonaro (PSL), o que dividiu a população entre esquerda e extrema direita, no qual de um lado tínhamos um povo a favor do Partido dos Trabalhadores, enquanto do outro haviam pessoas que apoiavam o então candidato populista, Bolsonaro, por conta de sua falsa promessa de combate à corrupção, de melhora econômica, além de admirarem sua postura conservadora e pró-armamentista.

Neste período, durante a era digital foi mais fácil do que nunca publicar informações falsas, rapidamente compartilhadas e consideradas verdadeiras. (RÊGO e BARBOSA, 2020). Dentre as principais chamadas peças desinformativas divulgadas ao longo do período da campanha eleitoral, Aos Fatos, relatou que a com maior número de compartilhamentos foi a que pretendia denunciar que uma urna eletrônica autocompletava voto no candidato do PT, Fernando Haddad, incentivada por um *tweet* do senado Flávio Bolsonaro, filho do candidato à Presidência. A publicação foi compartilhada ao menos 732,1 mil vezes nas redes sociais.

Apesar do crescimento da desinformação no período eleitoral de 2018, as falsas informações não podem ser consideradas fatores recentes, em 2014, por exemplo, o caso de uma moradora do Guarujá, em São Paulo, Fabiana de Jesus, ganhou repercussão na mídia. A jovem foi acusada de sequestrar crianças para prática de magia negra após um boato publicado em uma página do *Facebook* com um retrato falado parecido com a jovem. Fabiana foi morta espancada por vizinhos devido às acusações, o que mostra que falsas informações podem causar danos irreversíveis.

Para Claire Wardle, em entrevista a Veja em 2018, uma das razões pelas quais as informações falsas são tão

poderosas para se espalharem é que elas circulam em grupos relativamente pequenos, com pessoas em quem confiamos, como familiares e parentes. Ainda de acordo com Wardle, quando falamos de desinformação, estamos nos referindo a conteúdos de natureza muito diversa, desde sátiras e paródias noticiosas [feitas para ridicularizar os poderosos, mas que podem enganar quem as consome], até algo totalmente fabricado, como o que o Papa Francisco teria declarado apoio ao então candidato Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em 2016.

A desinformação tornou-se um mercado de informações falsas, que ganhou força nas eleições de 2016 nos Estados Unidos e posteriormente no Brasil nas eleições de 2018. Este mercado da informação e do campo político tradicional, saiu da esfera do profissional da comunicação, na atuação ética e se espalhou pelos cidadãos em geral, cujos valores são o guia para a produção informativa, e não as bases de um campo jornalístico, por exemplo. Esse afastamento das sociedades do campo jornalístico, principalmente quanto ao processo de recepção de narrativas, tem empoderado outros nichos na produção de conteúdo e informações falsas (RÊGO e BARBOSA, 2020).

Dentre as diversas naturezas da prática de produção de informações falsas, o principal ponto motivador pode ser a criação de lucro a partir da circulação e venda das informações potencializadas pelos impulsionamentos das redes sociais, ou podem possuir cunho ideológico e servir para marcar vantagem política pontual, ou ainda para minar a confiança em determinada política de saúde, colocar a culpa pelos erros na condução do processo de prevenção em outros personagens públicos e instituições, além de polarizar a opinião da sociedade (RÊGO e BARBOSA, 2020):

> *- O mentiroso não é alguém que está enganado, mas alguém que deliberadamente age com a intenção de enganar, manipular e explorar a credulidade e vulnerabilidade. No âmbito da política, a luta anticorrupção, por exemplo, é acionada recorrentemente como parte de uma estratégia de exposição da quebra de confiança e da necessidade da suspeita, não como apatia, mas como reação engajada desenfreada, um vale- tudo sem consequências (RÊGO & BARBOSA, 2020, p.11).*

Para entender o mercado desinformativo é importante analisar que a nova força do capital que se manifesta por meio de um potencial mercado virtual, em que as empresas do *e-commerce* ultrapassam as empresas do cenário mercadológico que possuem estrutura física, como indústrias, estoques, logística, pontos de venda e entre outros. Em termos de valor de mercado e de valoração de ações nas bolsas de valores; traz a reboque a potencialização do marketing e da comunicação como vetores de construção e manutenção de suas estruturas de relacionamento e controle de usuários/clientes virtuais. Essa mesma rede tecnológica que nos situa como sociedade do controle e da recompensa tem sido usada em grande medida, e já em vários países do mundo, para produção em massa de informações falsas que procuram influir na formação do sujeito político, adotando pautas conservadores e morais que se propagam com rapidez, pois, como no passado remoto, prometem uma limpeza ética/moral e o progresso econômico como recompensa (RÊGO e BARBOSA, 2020):

> *- É válido, todavia, ponderar que o controle midiático de uma anterior mídia de "referência" encontra-se em processo de mutação para um novo patamar mercadológico em que grandes empresas que se colocam no mercado como mídias digitais e produtores ou plataformas de produção de conteúdos passam a controlar as sociedades a partir da própria colaboração dos cidadãos. Em todos os rankings das maiores empresas globais em termos de capital surgem nas primeiras colocações nomes como Apple, Microsoft, Facebook (Instagram e WhatsApp), além de plataformas como Netflix, Amazon Prime e Spotify (RÊGO & BARBOSA, 2020, p.38).*

Os fabricantes de informações falsas costumam concentrar o foco das narrativas em crenças e emoções, afastando a razão e os fatos. No qual os preconceitos são ativados, e a polarização política e a identidade entram como vetores paralelos e são trabalhados em meio a uma total ausência de ética, que procura seduzir e manipular indivíduos que tenham em seu âmago valores similares, porém silenciados por muito tempo. (RÊGO e BARBOSA, 2020).

> *-"As redes sociais, inicialmente, pensadas como lugar para uma cultura de cooperação e convergência vêm sendo cada vez mais utilizadas como o lugar propício para a aplicação de estratégias virtuais pautadas em um modelo psicológico, em que estímulo e resposta são projetados desde a origem; fonte de criação de trollagem e de informações falsas, ou, na concepção 'trumpiana', de verdades alternativas, adotadas tanto no governo norte-americano como pelos atuais palacianos brasileiros" (RÊGO e BARBOSA, 2020, p. 38)*

Através das redes sociais, a disseminação da desinformação se espalha através de textos, imagens, áudios e vídeos, como por exemplo, uma publicação no *Twitter*, um texto encaminhado pelo *Whatsapp*, um post no *Facebook* e *Instagram* ou um vídeo no *Youtube*. Em relação à presença digital, nas eleições de 2018, no *Facebook* o candidato Jair Bolsonaro alcançava em sua página 6,9 milhões de seguidores, dez vezes mais que Fernando Haddad, com 689 mil. Enquanto o Luiz Inácio Lula da Silva contava com 3,8 milhões de inscritos. Já no *Instagram*, Bolsonaro reunia 3,8 milhões de seguidores, enquanto Haddad tinha 418 mil e Lula, 524 mil. (MELLO, 2020).

Para a pesquisadoras Ana Regina Rêgo e Marialva Barbosa, "as fábricas de informações falsas que jorraram durante o pleito de 2018, entre outros fatores, foram de grande importância para o sucesso do Partido Social Liberal (PSL) na última eleição, o que veio a colocar a democracia brasileira em grande perigo". (RÊGO e BARBOSA, 2020, p. 27)

Segundo uma pesquisa realizada pelo DataSenado em 2018, quase metade dos entrevistados afirmaram ter decidido o voto levando em consideração informações vistas em alguma rede social. O levantamento informou ainda que a principal fonte de informação do brasileiro neste período era o aplicativo de troca de mensagens, WhatsApp. Das 2,4 mil pessoas entrevistadas, 79% disseram fazer uso do aplicativo para se informar.

De acordo com o Datafolha, dois em cada três eleitores brasileiros (66%) têm contas em redes sociais. Dentre as redes, o *Whatsapp* é a rede ou aplicativo social mais utilizado pelos eleitores: 65% têm conta, sendo que 24% o utilizam para compartilhar notícias sobre política e eleições.

Ainda segundo a pesquisa, dos eleitores de Bolsonaro 70% estão conectados ao aplicativo de mensagem, e 31% repassam informações sobre política e eleições, ou seja, 44% estão engajados no tema. Entre os eleitores de Haddad, são menos usuários (59%) e menos compartilhadores (21%), o que resulta numa taxa de engajamento de 36%. Na fatia de eleitores indecisos, 42% contam com o aplicativo, e 7% costumam compartilhar notícias sobre política e eleição.

Já no *Facebook*, o Datafolha informou que 57% dos eleitores são usuários no Brasil, sendo que 22% compartilhavam notícias sobre política e eleição na rede. Enquanto uma fatia de 35% também usa o *Instagram*, utilizado por 8% para difundir conteúdo eleitoral e político, e em um patamar mais baixo aparecia a adesão ao *Twitter* (13% têm conta, e 4% usam para divulgar notícias sobre eleições e política).

Em relação a conteúdos de crítica aos dois candidatos que disputavam o segundo turno, a pesquisa do Datafolha, relata que 44% receberam conteúdo falando mal de Bolsonaro ou de seu partido, e 47% receberam o mesmo tipo de conteúdo sobre Haddad. No caso de Bolsonaro, 29% tiveram acesso a esse tipo de conteúdo por meio de amigos do aplicativo, 15%, de parentes, e 20%, de desconhecidos. O mesmo tipo de conteúdo sobre Haddad foi enviado por amigos (31%), desconhecidos (22%) e parentes (18%).

Ainda na pesquisa, foi avaliado a credibilidade das mensagens enviadas através do *Whatsapp*, no resultado, 62% dos eleitores brasileiros avaliaram acreditar muito nas informações recebidas, e 25% declararam acreditar um pouco.

A relevância das redes sociais também já havia sido comprovada com o escândalo da empresa Cambridge Analytica (CA), a qual obtinha dados de milhões de pessoas por meio de aplicativos no *Facebook* — testes de personalidade, por exemplo — que extraíam informações do usuário e de seus "amigos" na plataforma, sem a autorização deles. O intuito era coletar dados para criar um conjunto de ações que influenciassem eleitores nos Estados Unidos e em outros países (MELLO, 2020, p. 112). Steves Bannos, vice-presidente da Cambridge Analytica em entrevista à Folha de São Paulo, em 2018, reafirmou essa influência: "Se não fosse pelo *Facebook*, *Twitter* e outras mídias sociais, teria sido cem vezes mais difícil para o populismo ascender, porque não conseguiríamos ultrapassar a barreira do aparato da mídia tradicional. Trump conseguiu fazer isso, [Matteo] Salvini e Bolsonaro também".

Ou seja, em 2018, um volume colossal de notícias falsas, meias verdades e descontextualizações saturou os brasileiros. (MELLO, 2020). "Nas redes sociais os complôs funcionam porque provocam fortes emoções, polêmicas, indignação e raiva. E essas emoções geram cliques e mantêm os usuários colados ao monitor". (DA EMPOLI, 2019, p.46).

IMPACTO NO TRABALHO JORNALÍSTICO

Um recente estudo do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, 2018) demonstrou que uma falsa informação tem em média 70% a mais de probabilidade de ser compartilhada na internet, pois ela é, geralmente, mais original que uma notícia verdadeira. Segundo os pesquisadores, nas redes sociais a verdade consome seis vezes mais tempo que uma informação falsa para atingir 1.500 pessoas.

O crescimento das informações falsas possibilita o questionamento da credibilidade do jornalismo tradicional a partir do momento em que grupos ultrapartidários nas mídias sociais transmitem notícias de maneira parcial, assumindo posicionamentos ideológicos, distorcendo, descontextualizando e transmitindo opinião como se fosse realidade ou, simplesmente, propagando informações falsas como se fossem veículos de comunicação. No entanto, por algumas matérias não serem favoráveis a viezes ideológicos, de esquerda ou de direita, o jornalismo acaba sofrendo represálias, como mostra o levantamento da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), em 2018, no qual o Brasil registrou 135 casos de ataques físicos ou morais contra profissionais ou veículos de comunicação, enquanto em 2019 houve um aumento de 54% nesses números.

Em relação a falta de credibilidade nos meios de comunicação e como esse fator pode afetar a democracia, o jornalista Ivan Paganotti (2017) fala no Observatório da Imprensa da seguinte forma:

> *- "Nos dados empíricos que temos sobre isso, é difícil colocar se já houve um impacto palpável sobre a democracia. Porém, a médio e a longo prazo isso cria uma desconfiança nas instituições. Se a gente perde a credibilidade nos meios de comunicação, que são um elemento importante na hora de compor a nossa democracia pelo fato de a esfera pública ser intermediada por esses meios, pelos quais os cidadãos se informam, estará sendo erodida uma parte importante da democracia. Isso vale também para os meios alternativos, como blogs e meios satíricos."*

Ainda assim, para Patrícia Campos Mello (2020) a mídia tradicional se encontra em um momento complicado, pois há queda significativa da circulação dos grandes jornais, pois o número total de exemplares de nove grandes jornais brasileiros — Folha de S.Paulo, O Globo, Estado de S. Paulo, SuperNotícia, Zero Hora, Valor Econômico, Correio Braziliense, Estado de Minas e A Tarde — em dezembro de 2014 era de 1712424; em dezembro de 2019, a cifra era 1476303 — queda de 236121 (13,8%).

No entanto, outro fator que impacta o jornalismo são os ataques à imprensa feitos por líderes de governo. O presidente Jair Bolsonaro, por exemplo, semanas antes do segundo turno das eleições de 2018, falou em público para seus apoiadores: "Sem mentiras, sem fake news, sem Folha de S.Paulo", seguido de: "*Não quero que [a Folha] acabe. Mas, no que depender de mim, a imprensa que se comportar dessa maneira indigna não terá recursos do governo federal*." e finalizando com: "Por si só esse jornal se acabou".

MECANISMO DE DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES

O projeto de usar a internet como uma ferramenta de reunião de pessoas em prol de um objetivo político é antiga, como mostra o escritor e jornalista Giuliano da Empoli no seu livro "Engenheiros do Caos": - "[...] *Um especialista em marketing italiano que, no início dos anos 2000, compreendeu que a internet iria revolucionar a política* [...] (DA EMPOLI, 2019, p.19)".

O autor está falando sobre o italiano Gianroberto Casaleggio, o primeiro grande articulador de uma campanha política virtual, uma ideia embrionária que começou com um simples blog em 2005 onde ele e sua equipe reuniram pautas e notícias que eles julgavam mais capazes de obter interação, a maioria, de preferência, eram temas que causavam pavor ou medo nos internautas. Essas duas palavras são as aliadas dos movimentos políticos, de qualquer lado, são elas que causam adesão.

Bannon e Casaleggio tem muitas coisas em comum, ambos adotaram a postura de mentores para se exporem o mínimo possível, por isso, escolhem uma espécie de fantoche humano - alguém manipulável o suficiente para ser

comandado por um treinador e perspicaz o bastante para conseguir repetir suas ideias com clareza. Porém o nosso coach, do inglês treinador, norte-americano depois acaba se prejudicando - como da Empoli mostra mais adiante na leitura - um pouco mais a frente quando decide mudar de postura e ganhar os holofotes, quando seu personagem vivo, Donald Trump, o coloca em um gabinete dentro da Casa Branca.

Desde 2005 o plano é o mesmo - construir uma comunidade de apoiadores que se comporte como um rebanho que segue seu pastor sem fazer grandes questionamentos: "Casaleggio cultiva a mesma vontade inflexível de punir toda forma de insubordinação [...] Aquele que der a impressão de não aderir 100% à visão do chefe é sumariamente expulso". (DA EMPOLI, 2019, p.51).

A jornalista Patrícia Campos Mello, em seu livro "A Máquina do Ódio", compara os novos mecanismos de pulverização atuais de temas com a estratégia de propaganda nazista realizada através de rádios que tinham preços populares de venda (MELLO, 2020):

> *Os rádios do povo tinham alcance limitado e as únicas estações que pegavam eram as alemães - que funcionavam sob censura (...) Na versão moderna do autoritarismo não é necessário censurar a internet (...) basta inundar as redes sociais e os grupos de WhatsApp com a versão dos fatos que se quer emplacar, para que ela se torne verdade - e abafe as outras narrativas, inclusive e sobretudo as reais. (MELLO, 2020, p.21- 23).*

Os dois pesquisadores acima citados da comunicação tornam possível a identificação dos mecanismos de disparos de mensagens, seu funcionamento e seus patrocinadores. No projeto italiano, o trabalho ainda era muito mais orgânico, numa rede mundial ainda desconhecida - várias pessoas eram envolvidas no projeto: o fantoche, os mineradores de pautas, um editor dos textos e os seguidores.

Giuliano da Empoli descreve a mecânica da técnica de pulverização desenvolvida por Gianroberto Casaleggio e sua equipe após seu personagem vivo, o humorista Beppe Grillo, aceitar participar do projeto ingenuamente:

> *Cada postagem nasce com base num ritual muito exato. Durante a manhã, os colaboradores da Casaleggio Associati selecionam dez comentários mais interessantes publicados no site e os transmitem a Gianroberto. Ele os lê, retrabalha os textos e escreve o post do dia, que estará on-line às 12 horas. Aos olhos do público, o único autor é Grillo Casaleggio é relegado ao papel de simples fornecedor de tecnologia. Mas a realidade é diferente [...]. (DA EMPOLI, 2019, p.45- 46)*

Hoje em dia esse processo ganhou um perfil industrial, a campanha não precisa mais construir uma comunidade orgânica, ou seja, reunir pessoas interessadas em determinado assunto produzindo conteúdo sob livre demanda, basta você contratar agências de estratégia digital que forneçam uma base de contatos para receber o conteúdo personalizado que deseja divulgar.

Num processo eleitoral algumas pessoas se candidatam a participar de comícios e fornecem seus dados pessoais para receber informações sobre a campanha de determinado candidato. Com o avanço da internet e o advento do *smartphone* esse processo foi alterado, nossos dados estão cada vez mais disponíveis em bancos de dados e, muitas das vezes de forma ilegal - quando fornecemos voluntariamente sem ler cláusulas de termo de uso de apps e sites. Tais informações podem ser vendidas para essas agências então se forma a base de contatos que irá receber as mensagens automatizadas.

Em 18 de outubro de 2018, durante o segundo turno das eleições presidenciais, Patrícia Campos Mello publicou uma matéria[1] no jornal Folha de S. Paulo, onde revelava um esquema de empresários investindo milhões de reais em contratos com agências de estratégia digital, como *QuickMobile e SMS Market*, que estaria participando da campanha do então candidato Jair Bolsonaro, através do serviço de disparo em massa de mensagens.

Assim como os demais populistas ao redor do planeta, Bolsonaro tinha um discurso bem marcado por fazer graves acusações às gestões anteriores e à comunidade intelectual do Brasil. Um momento econômico não favorável, um impeachment e durante as investigações da Lava-Jato - um momento propício para incitar as mesmas emoções usadas em 2005, medo e pavor.

1Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp" de Patrícia Campos Mello, publicada em 18 de outubro de 2018 na Folha de SP

O medo do “comunismo”, o pavor do retorno do Partido dos Trabalhadores à presidência. Emoções incutidas na cabeça da população antes mesmo da campanha do primeiro turno começar. Aqui essas emoções ganharam aliados: o anti-petismo e ultranacionalismo. O movimento “bolsonarista” se apropriou das cores da bandeira e baniu o vermelho temido, fazendo uma alusão a qualquer ideologia dita “de esquerda”.

E dessa forma o populismo totalitário conquistou uma legião de seguidores fervorosos e abriu caminho no Palácio do Planalto.

Nesse sentido as comunicólogas, Ana Regina Rêgo e Marialva Barbosa (2020) afirmam:

> *- [...] Estamos vivenciando uma proliferação de contranarrativas científicas, históricas, educacionais em vários pontos do planeta, que, teoricamente, já haviam ultrapassado o estágio da ignorância e em que a cientificidade aparentava ter voz preponderante. Ledo engano: os indivíduos e as sociedades encarceradas em valores, em muitos casos de um conservadorismo que remete à Idade Média, têm abraçado com grande empolgação os discursos que descredibilizam a Ciência, a História e os avanços da medicina, por exemplo. [...] (p. 93).*

As autoras citadas acima ainda apontam o processo de profissionalização da indústria da ignorância trazendo o conceito de Agnotologia[2]: [...] *a área de estudo dedicada ao estudo dos fenômenos da desinformação deliberada produzida cultural e socialmente com o intuito claro de promover um processo de ignorância social e coletivo*. (RÊGO e BARBOSA, 2020, p.94)

BOTS E TROLLS

Bots é um encurtamento do termo *robots*, do inglês robôs. São desenvolvidos para auxiliar nas atividades humanas das mais diversas motivações, em alguns casos foram adotados por empresas para otimizar o atendimento ao público com o nome de *chatbots* (chats operados por robôs). Mas o tipo de bots que falamos nesta pesquisa são os robôs sociais (*social robots)*, os quais imitam interações humanas no ambiente virtual.

De acordo com uma pesquisa da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV/DAPP), publicada pouco antes do segundo turno de 2018, os social bots são contas controladas por *software* que geram artificialmente conteúdo e estabelecem interações com não robôs - eles buscam imitar o comportamento humano e se passar como tal de maneira a interferir em debates espontâneos e criar discussões forjadas.

Segundo a FGV/DAPP, a Pesquisa Brasileira de Mídia 2016, realizada pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República, revelou que 49% das pessoas já se informavam pela internet. Além disso, a FGV/DAPP afirma ainda que na greve geral de abril de 2017, mais de 20% das interações ocorridas no *Twitter* entre os usuários a favor da greve foram provocadas por esse tipo de conta.

E o outro personagem dessa engrenagem são os *trolls*, no livro Os Engenheiros do Caos, Giuliano da Empoli os compara com os polichinelos - personagens do carnaval de Roma no século XVIII conhecidos por seu comportamento agressivo e provocador:

> *O Carnaval produz, naquele que dele participa, uma intensa sensação de plenitude e de renascimento – o sentimento de pertencer a um corpo coletivo que se renova. De espectador, cada um se torna ator, sem nenhuma distinção baseada em grau de instrução. A opinião do primeiro que passa vale tanto quanto, ou talvez mais, que a do expert. Enquanto isso, a máscara coletiva se mudou para a internet, em que o anonimato tem o mesmo efeito de desinibição que, tempos atrás, nascia no momento de se vestir uma fantasia. Os trolls são , assim, os novos polichinelos, que jogam gasolina no fogo libertador do Carnaval populista. (DA EMPOLI, 2020, p.22)*

Então, os *trolls* não são robôs, são usuários que fazem da rede instrumento de disseminação de pavor e medo - assim como Casaleggio previu nos anos 2000 - através de mensagens inflamadas e sensacionalistas publicadas repetidas vezes no intuito de conseguir adesão de outros internautas.

Mediante a isso, no período das eleições brasileiras de 2018, a checagem de fatos, ou *fact-checking*, ganhou força e se tornou uma ferramenta essencial para os jornalistas. As agências, “Aos Fatos” e “Lupa”, trabalharam para o

2 Área de estudo dedicada ao estudo dos fenômenos da desinformação (Proctor & Schiebinger, 2008)

combate à desinformação, assim como, com o mesmo objetivo, surgiu o “Projeto Comprova”, que reúne 24 veículos de comunicação e se tornou um dos maiores portais brasileiro nesse nicho. Além disso, nesse mesmo período, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) trabalhou em parceria com as agências para impedir a circulação de notícias falsas. Ainda assim, “desmentir notícias falsas é como enxugar gelo''

(MELLO, 2020, p.194). Em entrevista para a jornalista Patrícia Campos Mello, Cristina Tardáguila, diretora adjunta da Rede Internacional de Checagem de Fatos confirma essa ação:

> *Como fazer a checagem de fatos viralizar tão rápido quanto as notícias falsas é a pergunta de 1 milhão de dólares. Os checadores estão testando diversas estratégias para tornar as correções de boatos mais "viralizáveis'. Quando um influenciador digital compartilha uma checagem, por exemplo, viraliza muito; também estamos tentando novos formatos, não dá para a checagem ser só em texto, estamos usando áudios, cartuns e vídeos. (MELLO, 2020, p. 194).*

Para Claire Wardle, uma das fundadoras do “Projeto Comprova”, o principal objetivo da desinformação é semear confusão, tornando as pessoas menos seguras sobre em quem confiar, o que prejudica a credibilidade das pessoas no jornalismo profissional. Além disso, a especialista explica que a desinformação é como um processo de poluição e todos somos responsáveis pela informação que compartilhamos. Ela explica ainda que se existem fluxos de informação poluídos, é porque estamos compartilhando esse tipo de conteúdo. Ou seja, é preciso uma conscientização pública (WARDLE, 2018).

Em agosto de 2018, o governo federal sancionou a Lei 13.709 - ou Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) que determina como órgãos públicos, empresas ou terceiros devem guardar, proteger e usar os dados dos usuários da internet em território nacional, além disso, a lei tem como objetivo fiscalizar a comercialização desses dados. A LGPD também previa a instituição de um órgão responsável pela fiscalização, chamado Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

No texto aprovado em 2018, a ANPD havia sido vetada, sendo assim, somente em agosto de 2020, quando a lei entrou em vigor, houve a publicação do decreto de criação da agência reguladora.

CONCLUSÃO

Nesse cenário é nítido o impacto das informações falsas na democracia brasileira, apesar do trabalho árduo das agências de checagem, sozinhas elas não conseguem parar a disseminação de informações falsas, em especial nas redes sociais. Ainda em 2018, redes como *Facebook*, *Whatsapp* e *Twitter* criaram mecanismos de combate a desinformação, o *Facebook*, por exemplo, criou uma parceria com as agências “Aos Fatos” e “Lupa” para que páginas que compartilhassem conteúdos falsos fossem penalizados, “páginas que repetidamente compartilharem notícias falsas terão todo o seu alcance diminuído", informou o *Facebook* em nota, proibindo o impulsionamento das publicações e a compra de anúncios para aumentar a audiência em caso de informações falsas.

Assim como o *Whatsapp* realizou parceria além da “Aos Fatos” também com “Projeto Comprova”, após a denúncia da Folha de São Paulo realizada pela jornalista Patrícia Campos Mello, referente ao uso da plataforma como mecanismo para um esquema de empresários investindo milhões de reais para disseminação de informações partidárias. Em nota, a empresa informou: “Temos tecnologia de ponta para detecção de spam que identifica contas com comportamento anormal ou automatizado, para que não possa ser usado para espalhar spam ou desinformação”.

Já o *Twitter* informou a Agência Brasil, ainda em 2018, que também realizou ações de combate a informações falsas como o aprimoramento do processo de abertura de contas já existentes e a expansão de detecção de comportamento mal-intencionado, como bots e *trolls*. “O número de contas contestadas mensalmente subiu de 2,5 milhões em setembro de 2017 para 10 milhões em maio de 2018”, finalizou a empresa em nota. O *Instagram*, no entanto, só anunciou expansão nos mecanismos de combate a desinformação em 2019, "Queremos que você confie no que vê no *Instagram*. A desinformação baseada em fotos e vídeos é cada vez mais um desafio em nossa indústria, é algo que nossas equipes têm se concentrado em abordar", anunciou a plataforma. A rede explicou ainda que se algo for classificado como falso ou parcialmente falso no *Facebook*, será rotulado automaticamente o conteúdo idêntico se

ele for publicado no *Instagram* (e vice-versa). “O marcador será vinculado à classificação do verificador de fatos e fornecerá links para artigos de fontes confiáveis que desmintam a publicação", finalizaram.

Durante uma entrevista que realizamos com a fundadora da primeira agência de checagem no Brasil, Cristina Tardáguila, ela explicou que as redes sociais são como um campo de batalha e que precisam trabalhar com os checadores de informação. Além disso, ela também relata a importância da colaboração entre jornalistas e veículos de comunicação. “Temos que entender que quando um jornal compete com o outro, quem ganha é o produtor de informação falsa, precisamos ter uma conexão” (TARDÁGUILA[3], 2021)

Já em relação a descredibilidade do trabalho jornalístico, é notório que o processo de desconfiança é crescente e tem na raiz tanto as práticas corruptivas, agora não mais passíveis de se manter em segredo, como as fábricas de informações falsas que manipulam notícias e terminam por jogar todos no mesmo caldeirão da incredibilidade. (RÊGO, 2020). Para isso, a transparência no jornalismo pode ser a palavra-chave. *“Não basta dizer que o jornalista sicrano escreveu determinada reportagem. Resguardados princípios básicos como o sigilo da fonte, quanto mais se revelar sobre o autor de determinado artigo e como foi feita a reportagem, melhor.”* (MELLO, 2020, p. 32). Visto isso, o veículo de comunicação também precisa deixar claro o que é opinião e o que é fato. Deve revelar se tem algum conflito de interesses, se for, por exemplo, um jornal bancado por organizações com agenda específica, ou por pessoas com ligações políticas, o que é muito comum. Quando cometer um erro, o veículo precisa fazer uma correção que tenha, sempre que possível, destaque equivalente ao da informação errada. Reconhecer e tentar consertar erros é um dos diferenciais do jornalismo profissional. (MELLO, 2020).

Ainda assim, os problemas causados pela desinformação, não se restringem à pressão política sobre os eleitores, mas também envolvem censura, silenciamento de informações primordiais, e a divisão de uma sociedade (RÊGO & BARBOSA, 2020). “*No Brasil, por exemplo, esse processo fez os grupos de família do WhatsApp se transformarem nos maiores repassadores de informações falsas durante o processo eleitoral de 2018*” (RÊGO e BARBOSA, 2020, p. 30). Devido a esses fatores tanto a Cristina Tardáguila como a Ana Cristina Rêgo[4] reforçaram durante nossa entrevista a importância de uma educação midiática nas escolas, “*Uma criança, ou adolescente, por exemplo, não podem sair da escola sem saber usar as ferramentas do Google, pelo menos as fake news mais absurdas elas vão saber*” (TARDÁGUILA 2021), complementando, a Ana Regina acredita que uma parceira com o Ministério da Educação (MEC) pode auxiliar nesse combate. “Se o MEC implementar no ensino fundamental e médio para que as pessoas aprendam a ler a mídia, a obter informações verdadeiras e checar informações, acredito que teremos um grande avanço”(RÊGO, 2021).

Além disso, outra esperança para essa problemática da desinformação, é de uma legislação e regulamentação direta concernente à possíveis punições efetivas para esse tipo de prática.

> *- “Ainda, se faz necessário regular a atuação das grandes plataformas em território nacional, sobre uso e venda indiscriminada de dados da população brasileira, assim como a transparência dos resultados de compra de anúncios e parcerias para visibilidade, entre outras possibilidades de inter-relacionamento mercadológico com as plataformas digitais.” (RÊGO & BARBOSA, 2020, p. 184).*

Apesar disso, “a democracia não se apoia somente nas leis, mas sobretudo em uma cultura política definida pela igualdade e pela liberdade” (RÊGO e BARBOSA, 2020, p. 39).

Desse modo, o que podemos esperar para as eleições presidenciais do Brasil em 2022? Para Cristina Tardáguila há uma expectativa de uma nova onda de desinformação através de aplicativos como o *Telegram*, e através de áudios. “Eu acho que o *Telegram* vai entrar como novo campo de batalha, pois é um lugar novo para os checadores e acredito que será em formato de áudio, por ser mais difícil de checar” (TARDÁGUILA, 2021)[5]. Apesar disso, Cristina se mostrou otimista com o fato da sociedade estar duvidando com mais facilidade das informações. Assim como, Ana Regina que relatou que em qualquer cidade do país, por menor que seja, há um grupo de pessoas que duvidam de informações. Desse modo, constatamos que ainda existem caminhos para o combate à desinformação.

3 Entrevista realizada com a fundadora da primeira agência de checagens do Brasil, Cristina Tardáguila

4 Entrevista com a pesquisadora Ana Regina Rêgo

5 Trecho retirado de entrevista realizada com a checadora durante a elaboração desta pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. "**Social Media and Fake News in the 2016 Election**". Journal of Economic Perspectives, New York, v. 31, ed. 2, p. 211-236, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.31.2.211> . Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm> . Acesso em: 16 out. 2021.

CARVALHO, Alexandre; DIAMANTE, Fabio; BRUNIERA, Thiago; UTSCH, Sérgio. **Reportagem na TV: como fazer, como produzir, como editar**. 1ª. ed. [S. l.]: Editora Contexto, 2010. 148 p. ISBN 9788572444576.

CONSULTOR JURÍDICO. **Com dois anos de atraso, governo cria estrutura de agência de proteção de dados**. [S. l.], 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-ago-27/dois-anos-atraso-governo-cria-estrutura-anpd. Acesso em: 17 out. 2021.

DEMOCRACIA em Vertigem. Direção: Petra Costa. Produção: Joanna Natasegara; Shane Boris; Tiago Pavan. [S. l.]: Netflix, 2019. Disponível em: Netflix. Acesso em: 20 jun. 2021.

ECO, Umberto. **Como se Faz uma Tese**. Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza. 24. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012

EMPOLI, Giuliano da. **Os Engenheiros do Caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. "**Por que devemos nos preocupar com a influência das redes sociais nas eleições 2018?**". El País, Brasil, 22 set. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/21/opinion/1537557693_143615.html> . Acesso em: 11 set. 2021.

LIBÓRIO, Bárbara; CUNHA, Ana Rita. "**Notícias falsas foram compartilhadas ao menos 3,84 milhões de vezes durante as eleições**". Aos Fatos. 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/noticias-falsas-foram-compartilhadas-ao-menos-384-milhoes-vezes-durante-eleicoes/> . Acesso em: 11 set. 2021.

LONGHI, João Victor Rozatti. **Responsabilidade civil e redes sociais:** Retirada de conteúdo, perfis falsos, discurso de ódio e fake news. 1ª. ed. [S. l.]: Editora Foco, 2020. 216 p. ISBN 9786555151213.

MELLO, Patrícia Campos. **A Máquina do Ódio**: Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MELLO, Patrícia Campos. "**Empresários bancam campanha contra o PT pelo** *WhatsApp***"**. Folha de S. Paulo. 16 de out. de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> . Acesso em: 30 de setembro de 2021

O DILEMA das Redes. Direção: Jeff Orlowski. [S. l.]: Netflix, 2020. Disponível em: Netflix. Acesso em: 5 out. 2020.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. Análise de Conteúdo Temático-Categorial: uma proposta de sistematização. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, 15 out. 2008. 16(4), p. 569-576. Disponível em: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=512081&indexSearch=ID> . Acesso em: 7 jun. 2021.

PRIVACIDADE Hackeada. Direção: Karim Amer, Jehane Noujaim. [S. l.]: Netflix, 2019. Disponível em: Netflix. Acesso em: 15 jul. 2021.

PÚBLICA, Opinião. "**Notícias falsas foram compartilhadas ao menos 3,84 milhões de vezes durante as eleições**". Datafolha [S. l.], 27 out. 2018. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/10/1983765-24-dos-eleitores-usam-whatsapp-para-compartilhar-conteudo-eleitoral.shtml> . Acesso em: 20 ago. 2021.

SAKAMOTO, Leonardo. **O que aprendi sendo xingado na internet.** São Paulo: Leya, 2016.

SOPRANA, Paula. Saiba o que muda com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. In: FOLHA DE S. PAULO. **Saiba o que muda com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais** . [S. l.], 15 ago. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/saiba-o-que-muda-com-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais.shtml. Acesso em: 17 out. 2021.

TURATO, Egberto Ribeiro. **Métodos qualitativos e quantitativos e valores**. São Paulo. 2005.

"'Fake news' se espalham 70% mais rápido que notícias verdadeiras, diz MIT". Correio Braziliense. [S. l.], 8 mar. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/tecnologia/2018/03/08/interna_tecnologia,664835/fake-news-se-espalham-70-mais-rapido-que-noticias-verdadeiras.shtml> . Acesso em: 18 ago. 2021.

"Jornalistas são alvo de Bolsonaro ao menos duas vezes por semana". FENAJ. [S. l.], 1 nov. 2019. Disponível em: <https://fenaj.org.br/jornalistas-sao-alvo-de-bolsonaro-ao-menos-duas-vezes-por-semana/> . Acesso em: 2 ago. 2021

"Mas de onde vem o fact-checking?". Revista Piauí. [S. l.], 5 out. 2015. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2015/10/15/de-onde-vem-o-fact-checking/> . Acesso em: 4 out. 2021.

"O que é checagem de fatos — ou fact-checking?". Aos Fatos [S. l.], 7 jul. 2015. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/checagem-de-fatos-ou-fact-checking/> . Acesso em: 4 out. 2021.

"Parceria entre Justiça Eleitoral e agências de checagem de fatos evitou disseminação de notícias falsas no 2º turno das eleições". Tribunal Superior Eleitoral (TSE). [S. l.], 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/parceria-entre-justica-eleitoral-e-agencias-de-checagem-de-fatos-evitou-disseminacao-de-noticias-falsas-no-segundo-turno-das-eleicoes> . Acesso em: 7 ago. 2021.

"Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado". Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado> . Acesso em: 3 de outubro de 2021.

RODRIGUES, Douglas; GOMES, Renata. **"Perda de credibilidade potencializa notícias falsas, diz Claire Wardle".** Poder 360. 28 jun. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/perda-de-credibilidade-potencializa-noticias-falsificadas-diz-claire-wardle/> . Acesso em: 12 out. 2021.

"ROBÔS, redes sociais e política no Brasil: Estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web." FGV Dapp, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/robos-redes-sociais-e-politica-estudo-da-fgv-dapp-aponta-interferencias-ilegitimas-no-debate-publico-na-web/>. Acesso em 17 out. 2021.

SANTINI, R. M.; SALLES, D.; TUCCI, G.; ESTRELLA, C. A militância forjada dos bots: A campanha municipal de 2016 como laboratório eleitoral . Lumina, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 124–142, 2021. DOI: 10.34019/1981-4070.2021.v15.29086. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/29086. Acesso em: 17 out. 2021.

"TSE vai combater fake news com apoio da imprensa". 02 fev. 2018. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/tse-vai-combater-fake-news-com-apoio-da-imprensa> . Acesso em 17 de maio de 2021.

VALFRÉ, Vinícius. **"O objetivo da desinformação é semear confusão", diz pesquisadora**. Gazeta Online. [S. l.], 11 set. 2018. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/especiais/rede_gazeta_90_anos/2018/09/o-objetivo-da-desinformacao-e-semear-confusao--diz-pesquisadora-1014147758.html> . Acesso em: 12 out. 2021.

VALENTE, Jonas. "**Redes sociais adotam medidas para combater fake news nas eleições."** Agência Brasil. 08 jul. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/redes-sociais-adotam-medidas-para-combater-fake-news-nas-eleicoes> . Acesso em: 14 out. 2021.

VIEIRA, N. **“Sem fake news! Instagram expande medidas de combate à desinformação.”** CanalTech. 17 dez. 2019. Disponível em: <https://canaltech.com.br/redes-sociais/sem-fake-news-instagram-expande-medidas-de-combate-a-desinformacao-158083/> . Acesso em: 14 out. 2021.

“WhatsApp diz como tenta combater fake news no Brasil.” Época Negócios Online. 19 out. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/10/whatsapp-diz-como-tenta-combater-fake-news-no-brasil.html> . Acesso em: 14 out. 2021.