



Ano

2023

COMPLIANCE E *ACCOUTABILITY* ELEITORAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA

André Nascimento

RESUMO: Com o histórico recente de processos criminais de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo membros de agremiações partidárias e agentes políticos detentores de cargos eletivos, a necessidade de maior transparência e integridade nos partidos políticos com a aplicação de conceitos e regras de compliance e *accountability* em sua estrutura e atuação tem sido uma discussão recorrente. O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação e utilização de regras e normas de compliance e *accountability* pelos partidos políticos no Brasil. O objetivo é discorrer sobre os conceitos de compliance, *accountability*, a origem e criação de normas internacionais e nacionais de combate à corrupção, regras de prestação de contas para partidos políticos e outras entidades e analisar como a jurisprudência vem se posicionando sobre o tema. Pretende-se também fazer um paralelo entre a aplicação das normas de compliance e *accountability* nas diferentes organizações, e nas agremiações partidárias brasileiras, avaliando como essas agremiações podem se beneficiar da aplicação dessas regras e normativos em suas estruturas administrativas e organizacionais, já que uma cultura de integridade e respeito a normas, sinaliza maior transparência e integridade para a população.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos. Compliance. *Accountability*. Prestação de Contas.

ABSTRACT: With the recent history of criminal cases of corruption and money laundering involving members of political parties and political figures holding elective positions, there has been discussion about the need for greater transparency and integrity in political parties with the application of compliance and accountability concepts and rules in their structure and performance. This paper aims to analyze the application and use of compliance and accountability rules and standards by political parties in Brazil. The objective is to discuss the concepts of compliance, accountability, the origin and creation of international and national anti-corruption standards, accountability rules for political parties and other entities and analyze how case law has been positioning itself on the subject. It will seek to draw a parallel between the application of compliance and accountability standards to different organizations and how Brazilian party associations can benefit from applying these rules and regulations in their administrative and organizational structures, aiming at creating a culture of integrity and respect for standards, transmitting greater transparency and an upright image to the population.

KEYWORDS: Political parties. Compliance. *Accountability*.

INTRODUÇÃO

Os partidos políticos são personagens essenciais para a efetivação da democracia participativa no Brasil. Por meio do voto, a população escolhe seus representantes para legislar em prol dos interesses dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira.

Apesar dessa importância, as agremiações partidárias vêm sofrendo uma crise de legitimidade, haja vista os diversos casos de corrupção lavagem de dinheiro e abuso de poder econômico em que agentes políticos vem se envolvendo.

Diante disso, emergem no meio partidário discussões sobre a necessidade de serem criadas e implementadas regras de compliance e *accountability* em suas estruturas administrativas e organizacionais, com o intuito de buscar maior integridade e transparência em suas relações. As regras de compliance seriam aplicadas por meio de seus pilares – apoio da alta administração, *risk assessment*, código de conduta, políticas e controles internos, comunicação e treinamento, investigações internas, auditoria e monitoramento, *due diligence* etc.

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma breve análise da origem do compliance e da criação de normas nacionais e internacionais sobre integridade, e combate à corrupção, trazendo ainda explanações acerca de normas de prestação de contas por parte de Partidos Políticos, entendimentos jurisprudenciais sobre a aplicação do compliance no âmbito partidário e comparando as leis de prestação de contas com as regras e normas de *accountability* que regem as atividades de outros personagens sujeitos a controles financeiros e administrativos.

Por fim, se demonstrará a importância da aplicação das regras de compliance e *accountability* nas agremiações partidárias, tendo como referência o seu papel como instrumento de efetivação da democracia participativa.

1. CONCEITO DE COMPLIANCE E *ACCOUNTABILITY*

Nos últimos anos, a sociedade brasileira testemunhou a ocorrência de diversos casos de corrupção, como os que foram expostos nas investigações realizadas no âmbito da Ação Penal 470, que também ficou conhecida como “Mensalão” (2005), apontada como um

processo penal de notoriedade sem precedentes (Quandt, *apud* Leite, Teixeira, 2017. P. 53); e nas investigações ocorridas no âmbito da operação “Lava Jato”.

Nos dois casos, foram apontadas pelos órgãos investigadores e de persecução penal diversas situações de envolvimento de partidos políticos em atos de corrupção.

No caso da Ação Penal 470, conhecida como o “Mensalão”, o Ministério Público Federal alegou que havia um esquema de pagamentos mensais para que parlamentares apoiassem o governo. Foram condenados treze políticos, assessores parlamentares e operadores financeiros acusados de participar do chamado núcleo político. Por sua vez, a operação “Lava Jato” foi apontada pelo Ministério Público Federal como sendo um esquema de corrupção que envolvia a participação de políticos de diversos partidos na indicação de terceiros ligados a essas agremiações para ocuparem cargos estratégicos em empresas estatais, como por exemplo a Petrobrás. Uma vez nesses cargos, segundo o órgão acusador, eram cometidos diversos crimes, como por exemplo lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

Diante desses casos, tidos como grandes esquemas criminais, faz-se necessário esclarecer o que se entende por corrupção. Segundo o dicionário PRIBERAM, corrupção corresponde ao comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que envolve a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio. Para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC, a corrupção é um fenômeno social, político e econômico complexo que atinge diversos países no mundo.

Nesse conceito de corrupção estariam incluídas práticas de suborno, pagamento de propina, realização de fraudes, apropriação indébita, desvios de recursos públicos por funcionários públicos, nepotismo, extorsão, tráfico de influência, compra e venda de sentenças, uso de informações privilegiadas, entre outras práticas. Esse fenômeno acaba por afetar as instituições democráticas e desvirtua processos eleitorais impactando a democracia e o Estado de Direito.

Para Warren, 2004; Taylor, 2018 *apud* Ros, 2003, corrupção está ligada ao uso indevido ou abuso do poder que é confiado de uma pessoa ou entidade a outra. Há uma violação da confiança que é esperada no processo de delegação de poderes. O referido autor cita ainda que, no âmbito do setor público, a corrupção seria compreendida como o uso indevido da função pública para benefício privado.

Outro conceito importante e que está ligado aos atos de corrupção é o que esclarece o que é fraude. Segundo a Resolução nº 1.207/2009, do Conselho Federal de Contabilidade, fraude consiste no *ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos*

responsáveis pela governança, empregados e terceiros, que envolva dolo para a obtenção de vantagem injusta ou ilegal (Santos, 2020, p. 28).

Os conceitos de corrupção e fraude apresentados trazem situações que foram descritas pelos órgãos de investigação e persecução penal como presentes nos casos de corrupção anteriormente relatados. Nessa linha, outros temas importantes relacionados aos modos de detecção, prevenção e combate a atos caracterizadores de corrupção foram abordados durante o decorrer dos processos criminais e administrativos sancionadores que se originaram das investigações citadas, dentre eles o termo *accountability* e o termo *compliance*.

Segundo Siu (2011, p. 79), o termo *accountability*, apresentado por alguns organismos internacionais, como a *International Federation of Accountants* – IFAC, pode ser entendido como um processo em que as entidades públicas e seus indivíduos são responsáveis por decisões, ações e aspectos relacionados com o desempenho dessas ações e seus respectivos resultados. Corroborar esse conceito outro exemplo citado pelo referido autor, no caso a *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, que explana ser o *accountability* a obrigação que é imposta aos agentes e entidades públicas de responderem sobre os recursos recebidos com fiscalização, gerenciamento e de forma programática. PEREZ (2012, p. 49) acrescenta ainda uma característica sancionatória ao *accountability* ao citar que *accountability* inclui as atividades de informar e justificar as ações, com a possibilidade de sanção.

Por sua vez, o referido autor, traz ainda o entendimento da *Organization for Economic Co-operation and Development* – OCDE, sobre o tema. Segundo a OCDE, *accountability* seria o ato de manter alguém responsável por prestar contas, com o objetivo de melhorar a expressão das necessidades das pessoas mais vulneráveis na sociedade. Ros (2003, p. 1253) apresenta um conceito similar aos apresentados pelos órgãos supracitados. Segundo o autor, *accountability* é:

O processo retrospectivo de prestação de contas e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. Uma vez delegados poderes de um principal a um agente, este tem o dever de informar e de explicar as condutas adotadas em nome do primeiro e, uma vez feito isso, pode ser punido caso as informações e/ou as explicações prestadas sejam consideradas insatisfatórias.

Percebe-se com os conceitos apresentados que *accountability* está relacionado com o dever de algumas pessoas prestarem contas sobre suas decisões e atividades realizadas. Por sua vez, insta esclarecer também o que se entende por Compliance. O termo Compliance é uma palavra que tem origem no verbo inglês “*to comply*”, que em português significa

cumprir, consentir. O termo “compliance” não possui uma tradução para o português, porém há algumas palavras que se aproximam de uma tradução, como por exemplo: conformidade, concordância e integridade.

Segundo o dicionário PRIBERAM, *Compliance* é o conjunto de ações, políticas e procedimentos que buscam verificar o cumprimento de leis, de normas internas e externas ou padrões de conformidade estabelecidos, no âmbito de uma empresa ou de uma instituição.

Uma definição técnica para o termo compliance é oferecida pelo *U.S. Federal Sentencing Guidelines Manual* (em tradução livre para o português, “Manual de Diretrizes da Comissão de Sentenças dos Estados Unidos”). Trata-se do dever das empresas de promover uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e um compromisso com o cumprimento da lei.

Segundo Negrão, Pontelo (2014, p. 43), *compliance é o dever e cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades das organizações*. Nessa mesma linha, segue a lição de Giovanini (2014, p. 20) que afirma que o *compliance refere-se ao cumprimento rigoroso das regras e das leis, quer sejam dentro ou fora das empresas*. Para além dessa definição, o referido autor acrescenta ainda que o compliance não está restrito ao simples atendimento à legislação aplicável. O compliance teria como objetivo o alcance da ética, da moral, da honestidade e da transparência como sendo a base dos princípios da empresa, não apenas na condução da atividade empresarial, mas também nas diversas atitudes das pessoas.

A Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, em seu Guia de Boas Práticas de Compliance, também cita que o compliance vai além da ideia de seguir em conformidade, ou se guiar pelo respeito às leis, aos regulamentos e autorregulamentações. O compliance abrange outros aspectos, como governança, conduta, transparência e temas como ética e integridade. Além disso, o referido manual traz a definição de risco de compliance. Segundo a publicação, o risco de compliance seria entendido como:

O risco de sanções legais ou regulatórias, perdas financeiras ou danos reputacionais, bem como de medidas administrativas ou criminais decorrentes da falta de cumprimento de disposições legais e regulamentares, normas de mercado local e internacional ou decorrentes de compromissos assumidos por meio de códigos de autorregulação, padrões técnicos ou códigos de conduta.

Com base nos conceitos apresentados, observa-se que o compliance seria entendido como o ato de cumprir as normas, sejam elas as leis de um país, sejam elas as políticas

internas de uma empresa. O compliance estaria diretamente associado ao cumprimento de um determinado padrão de conduta, ou seja, uma ação ou uma omissão balizada por uma norma, seja ela uma lei ou uma política interna de uma empresa, indo além de estar em conformidade com as leis e regulamentos internos. Se buscaria, assim, a criação de uma cultura de transparência e integridade.

2. ARCABOUÇO NORMATIVO

2.1. LEGISLAÇÕES ANTICORRUPÇÃO

Apresentado os conceitos de corrupção, *accountability* e compliance, cabe apresentar as legislações a eles aplicáveis e a origem desses normativos. Como pontuado por Giovanini (2014, p. 24), algumas legislações merecem ser abordadas, considerando que foram criadas para nortear a aplicação de políticas e procedimentos anticorrupção pelas corporações e possuem relevância para profissionais que atuam na área de integridade.

Considerando que o compliance teve suas primeiras manifestações nos Estados Unidos da América (EUA), cumpre destacar as legislações oriundas daquele país acerca do tema. Segundo Cunha (2019, p. 41), após a descoberta de atos de corrupção praticados por empresários americanos para expandir seus negócios em países subdesenvolvidos, realizando pagamentos para funcionários públicos desses países, o que culminou com um processo de *impeachment* e a primeira renúncia do, Richard Nixon o Congresso americano aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, em livre tradução, Guia Prático de Corrupção no Exterior.

O foco do FCPA é mitigar os casos de suborno de agentes públicos em outros países, reestabelecendo, assim, a confiança da sociedade nas empresas americanas e em como elas conduziam os seus negócios. Cunha (2019, p. 41), lembra que o FCPA tornou ilegal o oferecimento de pagamentos em dinheiro ou vantagem indevida a funcionários públicos, partidos políticos ou candidatos a cargos públicos estrangeiros em troca de alguma vantagem comercial ou econômica, visando a manutenção de negócios da determinada empresa. O FCPA também se aplica às empresas com sede nos EUA ou sujeitas a sua legislação, bem como às empresas que negociam ações nas bolsas de valores americanas, que precisem apresentar frequentemente relatórios detalhados de suas movimentações contábeis ou que venham a praticar atos de corrupção no território americano.

Ponto que merece destaque e que é citado por Cunha (2019, p. 41), trata da possibilidade de aplicação das regras e sanções do FCPA àquele ato praticado nos EUA, ainda que “de passagem”, como por exemplo, uma quantia paga por meio de suborno em uma transação financeira por intermédio de instituição sediada nos EUA, ou ainda uma troca de e-mails em que se negocia o pagamento de propina por meio de um servidor de internet localizado no espaço americano.

Como exemplos de violações previstas no FCPA e que estariam relacionadas a condutas de corrupção, Giovanini (2014, p. 26) cita: manter registros paralelos para esconder pagamentos indevidos; uso de documentos falsos para dar aparência de pagamentos legítimos; pagamentos para ganhar contrato governamental e evitar o seu encerramento; pagamentos para desqualificar concorrente em compras públicas; pagamentos para evitar embaraços alfandegários; pagamentos de viagens, hospedagens e alimentação internacionais para agentes oficiais; pagamentos e doações feitos em benefícios de negócios etc. Além disso, FCPA possui ainda a previsão de prisão de pessoas físicas relacionadas com as práticas ilícitas listadas e que configurariam atos de corrupção.

A título de conhecimento, cumpre citar que diversas empresas brasileiras estão incluídas no rol de corporações que foram investigadas pelo Departamento de Justiça Americano – DOJ – similar ao Ministério Público Federal no Brasil – e pela *Securities and Exchange Commission* – SEC – similar à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, no Brasil – e que, ao final do procedimento, receberam sanções financeiras significativas, ou celebraram acordos de leniência com as autoridades americanas: Embraer (em 2016, firmou acordo no valor de US\$206 milhões); Odebrecht e Braskem (em 2016, firmaram acordo para o pagamento de US\$419,8 milhões); Petrobrás (firmou acordo para o pagamento de multa de US\$1,78 bilhões). Vale destacar que as duas últimas, Petrobrás e Odebrecht, figuraram como investigadas e processadas nos processos relacionados com a operação Lava Jato (Cunha, 2019, p. 42).

O Reino Unido também possui uma legislação contra a corrupção. É O UK Bribery Act – UKBA. Em vigor desde 2011, tem como foco equilibrar a responsabilidade corporativa e o interesse público. Essa legislação possui a previsão de que aqueles gestores que não forem capazes de demonstrar as ações para coibirem atos de corrupção praticados por funcionários ou terceiros ligados à empresa, podem ser responsabilizados. Diante disso, mesmo que a empresa possua políticas e procedimentos internos de integridade e compliance, caso esses normativos não sejam seguidos efetivamente, haverá a possibilidade de aplicação de sanções (Giovanini, 2014, p. 27).

Assim como o FCPA, o UKBA também traz previsões de punição para atos de corrupção cometidos no território britânico e em território estrangeiro. Esses atos incluem a promessa ou o oferecimento de vantagem (financeira ou não) para influenciar agente público, no exercício da função, para beneficiar empresa em processo concorrencial etc. Além disso, possui previsão de violações que podem chegar a 10 anos de prisão, além da aplicação de multas com patamar elevado (Giovanini, p. 27).

Além do FCPA e do UKBA, vale destacar as convenções internacionais relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção. Para o presente trabalho, destacaremos as convenções internacionais contra a corrupção ratificadas pelo Brasil, quais sejam: Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA); Convenção da OCDE e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – CNUCC.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, firmada em 1996 e ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 152/2002, tem por objetivo promover e fortalecer os mecanismos necessários para ajudarem a prevenir, detectar e punir os atos de corrupção praticados por agentes no exercício das funções públicas e aqueles atos vinculados a esse exercício. Uma vez assinada pelos Estados, estes se comprometem em adotar medidas preventivas que deem eficácia à convenção. Como exemplo de medidas a serem adotadas pelos Estados signatários estão: o estabelecimento de normas de conduta para o íntegro exercício das funções públicas; criação de mecanismos que assegurem o cumprimento dessas normas; o fortalecimento dos órgãos de controle estatal; e a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam ou dificultem a prática de corrupção (Giovanini, 2014, p. 35).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, organização internacional e intergovernamental dos países mais industrializados do mundo, também possui uma convenção de combate à corrupção: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000). Essa convenção define obrigações que os governos, empresas, contadores públicos, advogados e sociedade civil devem ter nas ações previstas no normativo.

Além disso, essa convenção da OCDE traz determinações para que os países tomem medidas para prever sanções criminais diante da realização de condutas corruptivas como, por exemplo, oferecer ou prometer intencionalmente qualquer vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, para que ele aja ou seja omissos em relação às suas atividades funcionais, favorecendo a empresa corruptora; atos de lavagem de dinheiro; e lançamento de contabilidade inadequada. Cumpre destacar que a convenção prevê ainda que as partes

signatárias deverão tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUCC, assinada em 2003, é o maior texto internacional e juridicamente vinculante de combate à corrupção (Giovanini, 2014, p. 36). Essa convenção possui como foco maior a promoção e o fortalecimento de medidas voltadas para prevenir e combater de forma mais eficaz e eficiente a corrupção. Além disso, ela busca promover a cooperação internacional, dando assistência técnica ao combate à corrupção, promovendo a integridade (Cunha, 2019, p. 56).

Vale destacar que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção busca privilegiar a prevenção de casos de corrupção. Assim, o enfoque é direcionado no gerenciamento do risco de corrupção antes da conduta ocorrer. Dessa forma, são abordados os princípios gerais aplicáveis, passando pela criação de políticas, estratégias e planos de ação, monitoramento regular, bem como a definição de quais órgãos ou agências possuirão competência investigativa, repressiva e preventiva (Giovanini, 2014, p. 37).

Na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção são abordados diversos temas referentes ao combate à corrupção, como por exemplo: criação de políticas e práticas de prevenção da corrupção; estruturação de órgãos voltados para a integridade; medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; códigos de conduta para funcionários públicos; medidas para prevenir a lavagem de dinheiro, o peculato, tráfico de influência; medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; etc.

No Brasil, considerando que a partir dos anos 1990 houve a ocorrência de mudanças em diversas estruturas da Administração Pública, por exemplo, com as privatizações de empresas estatais – Telesp, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, Embraer – reduziu-se o uso dessas empresas para fins escusos. Com isso, passou-se a implementar nas empresas uma espécie de gestão com perfil técnico e profissional. Isso fez com que a corrupção fosse reduzida (Giovanini, 2014, p. 40).

Nessa esteira, o Brasil assumiu diversos compromissos internacionais, como a assinatura e ratificação dos três tratados internacionais já citados: Convenção Interamericana contra a Corrupção – OEA; Convenção da OCDE e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUCC. Além disso, foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, que funciona como uma espécie de “Departamento de Compliance dentro do Governo Federal”, exercendo atividades de auditoria, fiscalização, bem como atividades de apuração e punição de faltas disciplinares dos servidores públicos federais.

Além dessas atribuições, a CGU criou o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, que busca evitar que empresas punidas por determinado órgão ocultem essa informação para conseguirem contratos com o Poder Público. Por outro lado, a CGU também criou o Cadastro de Empresas Pró-Ética, que busca dar visibilidade para empresas que, após processo detalhado, demonstram que promovem em seu âmbito uma cultura de integridade e respeito às normas e legislações aplicáveis à sua área de atuação. Por fim, a CGU criou o Portal da Transparência, onde as despesas realizadas pelo governo brasileiro podem ser acessadas, possibilitando que a sociedade possa ter acesso a todas as despesas que são inseridas diariamente no sistema e que trazem informações de cada programa, cada verba, período etc.

Diante dessa evolução da legislação, inclusive com a publicação de leis que tratavam do combate à corrupção em temas específicos (Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 10.467/2002 – Lei sobre corrupção transnacional e Lei nº 9.613/98 – Lei de Lavagem de Dinheiro), bem como com a alteração da estrutura administrativa do Estado e com a assinatura dos tratados internacionais, o Brasil passou a ser cobrado pelos organismos internacionais para que criasse mais mecanismos legais de combate à corrupção.

Em razão dessa cobrança, foi criada e publicada, em 1º de agosto de 2013, a Lei nº 12.846, regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A Lei nº 12.846/2013, aborda atos de corrupção cometidos por pessoas jurídicas contra a Administração Pública. Em que pese parte de suas disposições ter sido inspirada no FCPA, a lei brasileira não prevê aplicação de sanções na esfera penal. Conforme leciona Nohara (2019, p. 23), a Lei nº 12.846/2013 prevê a responsabilização objetiva administrativa da empresa – sociedades empresárias, sociedades simples, fundações, associações estrangeiras com sede, filial ou representação no território brasileiro –, independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais envolvidas.

Além das sanções previstas, - como a aplicação de multa sobre o faturamento bruto da empresa no ano que antecede a instauração do processo, publicação extraordinária da punição, perdimento de bens, proibição de contratar com o Poder Público e até a dissolução compulsória da pessoa jurídica constituída para cometer atos de corrupção – a Lei nº 12.846/2013 também traz previsões sobre a implementação de programas de integridade, como também previstos no FCPA e no UKBA. Caso seja demonstrada a efetiva implementação e manutenção desses programas, eles servirão de baliza para a imposição de

sanções e até para a ocorrência de um tratamento mais leniente pela autoridade responsável por aplicar as sanções.

A efetiva implementação de um programa de compliance, nos termos do art. 57, do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, está ligada a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de conduta, políticas e diretrizes que busquem prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional e estrangeira. Além disso, essa implementação está ligada também com o objetivo de fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Em que pese a existência importante da Lei nº 12.846/2013 e das regulamentações contidas no Decreto nº 11.129/2022, essa legislação, diferentemente do FCPA, não se aplica aos partidos políticos. Segundo Costa (2022, p. 236), isso se deve por três motivos: a) a Lei nº 12.846/2013 se direciona à regulamentação de agentes privados, sobretudo àqueles com fins lucrativos; b) como partidos políticos são pessoas jurídicas *sui generis*, ou seja, constituídas como associações, eles se apresentam como um meio de alcance do regime democrático, não apresentando, em tese, interesses econômicos; e c) parte das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 não são aplicáveis aos partidos políticos, como por exemplo: multa com base no faturamento anual; suspensão das atividades e dissolução compulsória da pessoa jurídica. Assim como na suspensão ou interdição das atividades, não haveria compatibilidade entre a atividade representativa do partido e uma eventual aplicação de sanção de dissolução compulsória.

Importante destacar que os partidos políticos já possuem regramento legal próprio, como, por exemplo, a Lei nº 9.096/1995, também chamada de “Lei dos partidos políticos” e a Lei nº 9.504/1997, chamada de “Lei das Eleições”. Além dessas legislações, os partidos políticos também recebem regramento de resoluções normativas emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, como a Resolução nº 23.571/2018, que disciplina a criação, a organização, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, e a Resolução nº 23.610/2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral.

Apesar de partidos políticos serem considerados pessoas jurídicas *sui generis*, não alcançadas pela Lei nº 12.846/2013, os pilares do programa de compliance podem ser a eles aplicados, sem afetar a sua autonomia, para viabilizar o exercício da atividade partidária. Essa prática importaria maior credibilidade a partidos políticos e candidatos, além de maior

segurança à sociedade que os elege como representantes para gerir e legislar pelo país. Com a aplicação dos pilares e com um funcionamento efetivo do programa de compliance, o partido político poderá usufruir dos benefícios de uma cultura de cumprimento de normas e regimentos, ou seja, uma cultura de integridade, que refletirá positivamente em toda sua estrutura, possibilitando, inclusive, a ausência de sanções quando da prestação de contas oriundas de campanha eleitoral.

2.2. NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Realizadas as eleições, partidos e candidatos devem prestar contas à Justiça Eleitoral dos recursos recebidos e das despesas que realizaram durante a campanha. Conforme Gomes (2020, p. 502), “a prestação de contas é um instrumento que possibilita a realização de fiscalização, auditoria e controle financeiro das campanhas eleitorais”. Esse controle permite que haja mais transparência nas eleições, conferindo legitimidade ao pleito.

A doutrina de Zilio (2020, p. 559), corrobora a existência da transparência e legitimidade decorrentes da prestação de contas ao citar que nesse processo podem ser observados diversos princípios, tais como: legalidade – o processo deve observar as regras estabelecidas na legislação eleitoral, bem como nas resoluções do TSE que regulamentam a matéria; transparência – propicia amplo conhecimento da origem dos recursos e destinação dos gastos de campanha; publicidade – os processos de prestação de contas são públicos, possibilitando um maior controle social; e veracidade ou autenticidade – as informações e dados apresentados à Justiça Eleitoral devem apresentar a realidade dos recursos recebidos e das despesas realizadas pelos partidos e candidatos.

Além da incidência desses princípios, o processo de prestação de contas possibilita um maior controle sobre abuso de poder econômico, muitas vezes verificado em informações divergentes entre os dados da campanha e os dados apresentados no processo de prestação de contas (Gomes, 2020, p. 502). Cumpre destacar que, nos termos do art. 45, § 3º, da Resolução nº 23.607/19, a prestação de contas do candidato englobará o vice candidato, seu suplente e todos que o tenham substituído.

No âmbito partidário, a prestação de contas está disciplinada na Lei nº 9.096/95 que, em seu art. 30, determina que o partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas. A referida norma traz ainda outras determinações sobre prestação de contas pelos partidos políticos, como a vedação de

recebimento de valores procedentes de entidades ou governos estrangeiros, e a obrigatoriedade de envio de balanço contábil do órgão nacional e dos órgãos estaduais à Justiça Eleitoral. Nos balanços, devem constar a discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, a discriminação detalhada das receitas e despesas, entre outros requisitos.

Além das regras previstas nas normas supracitadas, os partidos políticos e candidatos devem observar as resoluções publicadas pelo TSE que versam sobre a prestação de contas de campanha. Podemos citar:

- a) Resolução nº 23.607/19, que versa sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições: Esta norma apresenta disposições sobre a inscrição do candidato junto ao CNPJ, a abertura de conta bancária específica para registro da movimentação financeira de campanha, a emissão de recibos eleitorais na hipótese de doações estimáveis em dinheiro, e as doações pela internet.
- b) Resolução nº 23.605/19, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC: Apresenta normas de disponibilização dos recursos do fundo para os partidos políticos e critérios para aplicação dos valores recebidos para candidaturas (femininas, pessoas negras etc.).
- c) Resolução nº 23.670/21, que dispõe sobre as federações de partidos políticos: Traz disposições sobre o direito dessas federações receberem repasses do Fundo Partidário e do FEFC e sobre o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão para a veiculação de propaganda partidária.
- d) Resolução nº 23.674/21, que dispõe sobre o calendário eleitoral: Apresenta disposições sobre período para arrecadação prévia de recursos na modalidade de financiamento coletivo e sobre a renúncia ao FEFC pelos partidos políticos dentre outras determinações.

Indicadas as normas aplicáveis ao partido político, torna-se importante destacar a aplicação das normas relacionadas à participação em eleições e prestação de contas por candidatos a cargos eletivos.

Quando um candidato decide por concorrer a um cargo eletivo, ele deve cumprir as regras estipuladas pela legislação eleitoral e pelas Côrtes eleitorais, principalmente as resoluções do TSE (Gonçalves, 2018. p. 204).

Cada candidato deve preencher as condições de elegibilidade, previstas no art. 14, § 14 da Constituição Federal, e não pode incorrer nas causas de inelegibilidade, como ter, contra sua pessoa, representação julgada procedente pela justiça eleitoral, no caso de abuso de poder (Zilio, 2020, p. 271). Dentre outras regras determinadas pela legislação, podemos citar: estar em dia com obrigações eleitorais (quitação eleitoral) e cumprir as condições de elegibilidade (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, idade mínima para concorrer a determinado cargo). Quanto às resoluções do TSE, podemos citar a filiação a partido político devidamente registrado no TSE e possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses antes do pleito.

Além de atender aos requisitos para concorrer aos cargos eletivos, no decorrer e no final da campanha eleitoral, os candidatos também deverão prestar contas à Justiça Eleitoral sobre a origem e destinação dos gastos com a campanha. A Lei nº 9.504/97 determina em seu artigo 28, § 1º, que as prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes. No caso das eleições proporcionais, o art. 28, § 2º da Lei nº 9.504/97, traz a mesma determinação legal de responsabilidade do próprio candidato em prestar contas à Justiça Eleitoral.

O procedimento para prestação de contas é realizado no modelo comum e no modelo simplificado. No modelo simplificado, previsto na Lei nº 13.165/15, os candidatos apresentam a sua movimentação financeira correspondente a, no máximo, vinte mil reais. Os candidatos deverão informar as doações recebidas, com nome, CPF ou CNPJ dos doadores e os valores recebidos; as despesas realizadas, também com nome, CPF ou CNPJ de fornecedores de matéria e dos prestadores de serviço prestados; e registro de eventuais sobras ou dívidas de campanha.

Há ainda a possibilidade de prestação de contas parciais. A Lei nº 9.504/97 determina em seu art. 28, § 4º, II, que partidos, coligações e candidatos devem apresentar contas parciais. Na prestação de contas parcial, devem ser divulgados relatórios com as transferências do Fundo Partidário; os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos; e os gastos realizados.

As doações em dinheiro devem ser divulgadas no prazo de 72 horas de seu recebimento. Devem ser divulgadas ainda doações recebidas por aplicativo na página do candidato ou do partido na internet e doações realizadas por meio de *crowdfunding* (financiamento coletivo de

campanhas). Gomes (2020, p. 505) lembra ainda que contas finais dos partidos e candidatos devem ser prestadas até o trigésimo dia posterior às eleições.

Caso haja dois turnos, as contas deverão ser apresentadas de uma só vez, abrangendo os dois turnos, no prazo de 20 dias, contados da realização do segundo turno. Vale destacar que, caso esse prazo não seja cumprido, haverá o impedimento da diplomação daqueles candidatos que foram eleitos.

Na continuidade do processo de prestação de contas, após os candidatos apresentarem suas contas por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, a Justiça Eleitoral publica um edital e, em seguida, abre-se prazo de três dias para eventual impugnação por parte de partidos, candidatos ou Ministério Público das contas apresentadas. Caso sejam observadas irregularidades, poderão ser requisitadas informações complementares no prazo de três dias aos candidatos e partidos. Após a análise, os autos são encaminhados para o Ministério Público emitir parecer em dois dias. Após esse prazo, a Justiça Eleitoral julgará as contas apresentadas.

Como resultado do julgamento das contas, podem ocorrer as seguintes hipóteses: a) aprovação, caso as contas estejam regulares na sua totalidade; b) aprovação com ressalvas, caso exista falhas formais ou materiais não comprometedoras; c) não aprovação, desaprovação ou rejeição, caso exista falhas materiais não corrigidas ou incorrigíveis e que prejudiquem a sua análise; d) ausência de prestação de contas, caso elas não sejam apresentadas no prazo legal, ainda que após notificação da Justiça Eleitoral, ou se forem apresentadas sem a documentação necessária, ou com documentações ineficientes – como, por exemplo, recibos em branco ou sem informações obrigatórias (Gomes, 2020, p. 512).

Vale citar ainda o teor da Súmula 42 do TSE, que determina que a ausência de prestação de contas impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Além de candidatos eleitos e suplentes não receberem a quitação eleitoral, ficarão impedidos de receber a diplomação. No caso dos partidos políticos, a esfera partidária responsável pela omissão na prestação de contas ficará impedida de receber recursos do fundo partidário enquanto não regularizar sua situação.

Nos termos do art. 32, da Lei nº 9.504/97, os candidatos e os partidos deverão conservar a documentação relacionada com as contas pelo prazo de 180 dias após a diplomação.

Contra o julgamento das contas, cabe recurso (art. 265, Código Eleitoral). No caso de decisão dos Tribunais Regionais Eleitorais, caberá recurso à Corte Superior, para buscar a

reforma do acórdão que julgar as contas prestadas por candidatos e por partidos (Gomes, 2020, p. 513).

A prestação de contas de campanhas eleitorais deve ser acompanhada por um profissional de contabilidade regularmente habilitado, não apenas porque suas competências são essenciais para lidar com as especificidades e prazos legais, mas também porque a Resolução do TSE, nº 23.607/19 determina, em seu art. 45, § 4º, que:

A arrecadação de recursos e a realização de gastos eleitorais **devem ser acompanhadas por profissional habilitada(o) em contabilidade desde o início da campanha**, a(o) qual realizará os registros contábeis pertinentes e auxiliará a candidata ou o candidato e o partido na elaboração da prestação de contas, observando as normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e as regras estabelecidas nesta Resolução (sem grifos no original).

O processo de prestação de contas busca a transparência acerca de como as candidaturas foram financiadas, quem as financiou, de que maneira se deu esse financiamento, e se houve ou não recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas, nos termos do art. 24, da Lei nº 9.504/97. Essa transparência é importante, pois o candidato que vencer o sufrágio irá representar eleitores que, num exercício da cidadania, nele depositaram a sua confiança. Gomes (2020, p. 502) cita que, na seara do financiamento de campanha *“impõe-se a transparência absoluta, pois em jogo encontra-se o legítimo exercício de mandatos e conseqüentemente do poder estatal”*.

3. A PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DOS PARÂMETROS DO COMPLIANCE

Como visto, as normas e regras de compliance e integridade podem conferir maior transparência a partidos e candidatos a cargos eletivos quando forem prestar contas de suas atividades partidárias e eleitorais à Justiça Eleitoral. Nesse sentido, a justiça especializada já vem se posicionando sobre a importância do compliance na prestação de contas partidárias e eleitorais.

3.1. JURISPRUDÊNCIA APLICADA

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, vem se posicionando no sentido de reconhecer a importância do compliance no âmbito eleitoral. Há posicionamentos do TSE reconhecendo a importância do compliance tanto na esfera de atuação do gestor público, quanto na esfera administrativa do partido.

No julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 060161364, julgado em 17/05/2021, e que teve como relator o Min. Mauro Campbell Marques, a corte se debruçou sobre o julgamento de um caso de abuso de poder político e de conduta vedada praticada por um governador e um secretário estadual. O TSE entendeu que houve a tipificação de conduta vedada ao realizarem a contratação de 587 funcionários temporários da área educacional em período vedado pela norma eleitoral.

O Ministério Público Eleitoral entendeu que a secretária de educação não agiu com compliance, pois não atendeu prazos determinados nas leis e regulamentos externos e internos, em que pese a alegada necessidade de profissionais para cobrir servidores em férias, aposentados e em situações similares. Percebe-se aqui que, a ausência de pilares de compliance – políticas e controles internos da secretaria – no exercício da função, deram causa a irregularidades que culminaram na contratação de profissionais em período ilegal, resultando em conduta vedada.

O TSE também vem se posicionando sobre a importância do compliance na prestação de contas de partidos e candidatos a cargos eletivos. No julgamento do processo de Execução de Prestação de Contas nº 91815, julgado em 10/08/2021, e que contou com a relatoria do Min. Luis Roberto Barroso, a corte se debruçou sob o pedido de agremiação partidária para que o saldo remanescente, que deveria ser restituído ao erário, fosse descontado do Fundo Partidário, tendo em vista que a agremiação estaria encontrando impossibilidade de arrecadação.

Em seu parecer, o Ministério Público Eleitoral opinou pelo indeferimento do pedido, por entender, dentre outros pontos, que o Fundo Partidário teria caráter público e critérios próprios para distribuição dos recursos, o que resultaria na necessidade de verificação dos princípios da transparência, moralidade, economicidade e razoabilidade, dentre outros que seriam decorrentes das despesas com recursos públicos.

Em sua decisão, o Min. Luis Roberto Barroso entendeu que a pretensão deveria ser indeferida, pois, caso fosse concedida, estaria violando a coisa julgada que determinou o recolhimento ao erário com recursos próprios da agremiação. Além disso, frisou que os recursos do Fundo Partidário seriam compostos de *“dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei,*

o que significa dizer que são recursos públicos e, portanto, vinculados à lei quanto à sua utilização”.

Por fim, entendeu o Min. Relator que é de se reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos partidos políticos com a dificuldade de arrecadação privada, mas, também, saliente-se que as agremiações devem buscar soluções alternativas, tais como um rígido controle de gastos e compliance para superar as dificuldades verificadas.

A discussão sobre a importância do compliance nas agremiações políticas vem sendo observada também nas agremiações. Na Petição nº 0600789-77.2019.6.00.0000, oriunda do Tribunal Superior Eleitoral, abordou-se a temática do compliance onde se discutia a existência de justa-causa para desfiliação partidária. Na referida ação, se discutia o pedido de parlamentares vinculados a um determinado partido político em se desfiliar da agremiação partidária, diante da negativa da presidência do partido em aderir a regras de compliance que trariam maior transparência e moralidade nas atividades partidárias, dentre elas, regras de auditoria na contabilidade partidária.

Ponto a se destacar está no parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral. Asseverou o representante do *Parquet* que:

Mantendo-se a isonomia entre os partidos políticos e a objetividade dos critérios que, no entendimento ministerial, são necessários para que se cogite a existência de compliance em agremiações políticas, vale ressaltar que as seguintes “boas práticas” já foram recentemente apresentadas a diversos partidos políticos: a) edição de Código de Ética partidária; b) adoção de medidas de transparência e publicidade para garantir acesso à informação a qualquer cidadão quanto ao financiamento e à gestão financeira do partido; c) manutenção de registros contábeis fidedignos e integrais de todas as transações do partido; d) fixação normativa de standards de conduta de dirigentes e administradores partidários; e) adoção de padrões das melhores práticas de administração impessoal e eficiente disponíveis na ciência da Administração, a exemplo do disposto no Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública e no Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade²; f) funcionamento efetivo de instâncias permanentes e autônomas de controle interno e/ou integridade³ e auditoria independente do partido político, da regularidade de seus gastos e da eficiência e economicidade de sua gestão, instituídas, notadamente, para detecção e saneamento de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados na gestão partidária ou na sua atuação com atores externos; g) obtenção de certificação ⁴ externa aos processos de funcionamento, controle e governança do partido; h) previsão de contratação periódica de auditoria externa independente, contratada para verificar a qualidade e a autenticidade dos registros contábeis, dos relatórios de gestão financeiros e dos instrumentos de governança e integridade; i) manutenção de instâncias permanentes para recebimento de queixas, reclamações e notícias de irregularidades, com ritos e prazos céleres de apuração, com encaminhamento das conclusões a instâncias com poderes disciplinares e de

reorientação da administração partidária; j) filiação ao partido e a contratação de pessoas físicas ou jurídicas com expressa ciência e submissão do contratado às regras de integridade e transparência partidária; k) proibição estatutária de compra de bens e serviços de dirigentes e filiados, bem como de seus parentes ou de suas empresas (TSE - PET: 060078977 BRASÍLIA - DF, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 03/08/2020, Data de Publicação: 05/08/2020).

Em que pese o processo tenha sido extinto por falta de interesse no prosseguimento do feito (art. 485, VI, do CPC), insta destacar a discussão acerca da importância da implementação de regras de compliance e *accoutability* nas agremiações partidárias brasileiras, sobretudo, quanto à necessidade de se estipular políticas e procedimentos para um maior controle da contabilidade partidária.

Essa diligência quanto à necessidade de maior controle da contabilidade partidária se justifica pelo fato de os partidos receberem verbas públicas, como já citado, valores oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, que são verbas públicas e que, por essa razão, estão submetidas ao controle dos órgãos fiscalizadores estatais. É o que cita Gomes (2018, p. 87, *apud* Costa, 2022, p. 117) ao destacar que a prestação de contas “*constitui o instrumento oficial que permite a realização de auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais*”. Nesse mesmo sentido, segue a lição de Costa (2022, p. 117). Vejamos:

[...] O controle imposto pela prestação de contas confere maior transparência e legitimidade ao processo eleitoral, prevenindo o abuso de poder econômico e possibilitando o conhecimento, por parte da sociedade, da procedência do financiamento eleitoral se seus partidos e mandatários. Tem-se, dessa forma, meio apto a averiguar a integridade da arrecadação e dos gastos durante o período eleitoral, a partir do contraste entre o declarado e a realidade da campanha (Costa, 2022, p. 117).

Como observado, há uma legítima preocupação com a implementação efetiva de políticas e procedimentos de compliance e *accoutability* nas agremiações partidárias para uma maior transparência no trato contábil da agremiação. Essa efetivação também pode ser observada em outras esferas, e faz com que a integridade seja buscada constantemente e reflita positivamente na organização e imagem das instituições.

3.2. COMPARATIVOS COM OUTRAS INSTITUIÇÕES SUJEITAS ÀS REGRAS DE ACCOUNTABILITY

Considerando que regras de compliance e *accoutability* podem afetar positivamente a integridade de partidos políticos, vale citar exemplos de aplicação dessas regras em outras esferas e como esses exemplos podem servir de base para a aplicação do compliance no âmbito partidário.

Vejam os a aplicação do compliance e do *accoutability* nas seguintes esferas: a) empresas privadas; b) Universidades Federais; c) Instituições bancárias; e d) entidades do Terceiro Setor (entidades privadas sem fins lucrativos), associações e fundações, sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867/99 e organizações religiosas, denominadas de organizações da sociedade civil – OSCs pela Lei nº 13.019/2014. As entidades do Terceiro Setor são popularmente conhecidas como organizações não governamentais - ONGs, que podem ser qualificadas com título de organização social – OS, organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP, título de utilidade pública, ou de certificação de entidade beneficente de assistência social – CEBAS) (MPF, 2020, p. 07).

No caso das empresas privadas, como demonstrado no início do presente trabalho, a aplicação de regras de compliance e *accoutability*, além de introduzirem na estrutura organizacional regras, políticas e controles capazes de influenciar positivamente a produção da empresa, e de terceiros que com ela se relacionam, produz também uma cultura de integridade que, por sua vez, refletirá positivamente na imagem da corporação. Esse reflexo positivo passa para o público interno e externo a imagem e a mensagem de que aquela organização segue padrões de conduta íntegra e que é confiável na realização de suas atividades.

Outro exemplo de instituições que possuem controles relacionados ao compliance e *accoutability* são as Universidades Federais. Herek (2017, p. 77), conduziu um estudo comparativo com entrevistas de gestores da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e Universidade Regional de Blumenau – FURB. A autora esclareceu que as instituições estudadas eram distintas quanto à sua origem histórica, mantenedor, disponibilidade de recursos, qualificação docente, qualidade dos cursos e dos estudantes. No estudo, foi questionado aos participantes sobre suas percepções sobre o conceito de *accoutability*. No âmbito da UFSC, o tema é percebido como uma virtude, uma qualidade desejável dos governos, empresas, organizações públicas entre outras, aproximando-se de um senso de responsabilidade ou de vontade de agir de forma transparente, justa, complacente e equitativa, nos termos da lição de Bovens, Schillemans e Goodin, *apud* Herek (2017, p. 81).

Já no âmbito da UDESC, a *accoutability* é vista como uma compatibilidade entre a prestação de contas de um agente público para com outro agente público, tendo como foco a transparência. Por sua vez, no âmbito da FURB, o conceito de *accoutability* transpassa o sentido de prestação de contas e eventual responsabilização. Ele estaria relacionado com a instituição de procedimentos inseridos na organização e que conduziriam a uma aprendizagem e a um aperfeiçoamento operacional.

Cumprir destacar que, no estudo, a autora esclarece que nas instituições de ensino superior que foram alvo das pesquisas, existem diversos mecanismos, políticas, procedimentos e canais relacionados com o tema *accoutability*, como por exemplo: links com atas de reuniões de conselhos, informações sobre prestação de contas, relatórios de gestão, ferramentas internas e indicadores para distribuição de recursos, documentos organizacionais contendo a missão a visão e os valores das instituições de ensino etc. Esses mecanismos constantes nas instituições de ensino superior também se assemelham aos controles e às políticas de compliance implementadas pelas organizações privadas e que podem ser aplicadas e utilizadas por agremiações partidárias.

Além das instituições de ensino superior, podemos citar também a utilização de regras de compliance e *accoutability* nas instituições financeiras. No âmbito das instituições financeiras, as regras de compliance são aplicadas para cuidar de eventuais casos de lavagem de dinheiro e fraudes financeiras. Com relação às instituições financeiras, é imperioso destacar que as regras de compliance e *accoutability* são aplicadas há mais tempo aos agentes que agem nesse setor se comparado com outras organizações e instituições. Uma das instituições que regem as instituições bancárias é o Comitê da Basileia para Supervisão Bancária.

Criado na década de 1970, o comitê foi criado para fortalecer o sistema financeiro internacional com a estipulação de boas práticas financeiras e procedimentos de gestão de riscos. O comitê possui recomendações que são atualizadas com o passar do tempo. Essas recomendações, chamadas de “Acordos de Basileia”, buscam determinar boas práticas de conduta por parte dos bancos comerciais a serem exigidas pelas autoridades monetárias. Segundo a Bolsa de Valores do Brasil – [B]³, atualmente existem quatro acordos vigentes.

O Basileia I determina que *as instituições financeiras ativas internacionalmente tenham uma reserva mínima e compulsória de capital para minimizar o risco de crédito*.

O Basileia II aprimorou o primeiro acordo e estabeleceu três pilares de prudência para as grandes instituições, além de 29 princípios básicos sobre contabilidade e supervisão bancária. Segundo informações do Banco Central do Brasil – BCB, o primeiro pilar do

Acordo de Basileia II trata dos *critérios para o cálculo dos requerimentos mínimos de capital (riscos de crédito, mercado e operacional)*. O segundo pilar trata dos *princípios de supervisão para a revisão de processos internos de avaliação da adequação de capital, de forma a incentivar a aplicação, pelos próprios supervisionados, de melhores práticas de gerenciamento de riscos por meio do seu monitoramento e mitigação*. Já o terceiro pilar trata do *incentivo à disciplina de mercado por meio de requerimentos de divulgação ampla de informações relacionadas aos riscos assumidos pelas instituições*.

Além dos dois primeiros acordos, temos ainda o Acordo de Basileia III e o IV. O acordo III trata de medidas que buscam fortalecer os bancos e torná-los capazes de absorver os impactos das crises vindas do próprio setor financeiro e mitigar as chances de propagação das crises financeiras. Por sua vez, o acordo IV busca uma maior transparência entre os seus regulados, uma equiparação uniforme dos níveis de reservas e, sobretudo, adequação às novas tecnologias. Todas essas regras e determinações de estipulação de políticas, procedimentos e controles nas instituições financeiras são plenamente justificáveis diante dos riscos envolvidos nas transações bancárias e das obrigações legais a que essas instituições financeiras estão sob égide.

Outras normas sobre compliance e *accountability* aplicáveis ao setor financeiro podem ser citadas. Dentre elas, temos a Resolução nº 2554/98, que determina a implantação e implementação de um Sistema de Controles Internos em seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais, além do cumprimento das normas legais e regulamentares. Nessa norma em específico, importante destacar o seu art. 4º que determina: *“incube a diretoria da instituição, a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionários, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo, ou seja, a disseminação dessa cultura de controles e o estabelecimento de representantes de áreas para acompanhamento”* (Nakamura, 2019, p. 6).

Além desse normativo, podemos citar ainda a Lei nº 9.613/98, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores. Essa legislação determina que haja uma estrutura para monitorar as atividades financeiras de pessoas físicas e jurídicas por meio de relatórios periódicos dessas atividades. Podemos citar ainda a Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Além disso, imperioso destacar o Decreto nº 11.129/22, que regulamenta a Lei nº 12.846/13 e apresenta entre suas determinações a exigência de um programa de integridade, que consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade,

auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Por fim, importante abordar a aplicação das regras de compliance e *accountability* para as entidades do Terceiro Setor. Entende-se com Terceiro Setor a demarcação de pessoas jurídicas que não fazem parte do Estado e nem do Mercado. Contudo, possuem uma atuação de natureza privada, mas sem fins lucrativos. Além disso, essas entidades são legalmente constituídas, autoadministradas, ou seja, são capazes de gerenciar suas próprias atividades e voluntárias, tendo em vista que podem ser constituídas por qualquer grupo de pessoas.

Tendo por base esses critérios, podemos citar como exemplo de entidades do terceiro setor as associações, as fundações e organizações religiosas. É o que consta no art. 44, do Código Civil. As ações desenvolvidas pelas entidades do Terceiro Setor são voltadas para a realização de atividades que envolvem a assistência social, a educação, a cultura, a saúde, os direitos humanos, o meio ambiente, dentre outros. Cumpre destacar que as interações das organizações de sociedade civil - OSC com o Poder Público são regidas pela Lei nº 13.019/14, que institui normas para parcerias entre a administração pública e as OSC para consecução de finalidades de interesse público, mediante execução de atividades ou projetos inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação.

A importância da aplicação de regras de *accountability* e compliance nas entidades do Terceiro Setor se justifica, tendo em vista que podem receber repasses financeiros do Estado por meio de assinatura de Termo de Colaboração e Termo de Fomento. Além disso, as entidades do Terceiro Setor que pretendam assinar os termos de colaboração e fomento citados, precisam cumprir determinados requisitos previstos na Lei nº 13.019/14, conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, dentre eles: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; possuir, no mínimo dois ou três anos de existência com cadastro ativo, experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, a escrituração da entidade será feita de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade etc.

Cumpre destacar ainda que, a depender de eventual ato realizado por uma pessoa jurídica, seja empresa privada ou uma OSC, caso haja comprovação do envolvimento desses personagens em atos contra a Administração Pública, a Lei nº 12.846/13 poderá ser aplicada e sanções poderão ser estabelecidas, como por exemplo perda de certificações, perda de

imunidades e isenções, impossibilidade de firmar parcerias com o Poder Público e, consequentemente, o não recebimento de recursos públicos (OAB/DF, 2018, p. 34).

Quanto às possíveis penalidades que podem ser aplicadas às OSC, insta destacar que a Controladoria Geral da União – CGU, divulga por meio do Portal da Transparência, o detalhamento de penalidades aplicadas a entidades privadas sem fins lucrativos e que estariam impedidas de receber recursos públicos, por exemplo. Na divulgação dos dados constam a inscrição da entidade no CNPJ, o nome e a razão social da entidade, o motivo do impedimento – atraso na entrega de prestação de contas, descumprimento de cláusula contratual –, o órgão sancionador e o número do convênio assinado.

Percebe-se, assim que a aplicação de regras de *accoutability* e compliance nas empresas privadas, nas Universidades Federais, nas Instituições bancárias e nas entidades do Terceiro Setor possuem o escopo de propiciar maior segurança jurídica, controle das atividades e dispêndios financeiros dessas organizações e transparência. Além disso, a implementação dessas regras evitará a imposição de sanções graves a estas entidades, fato que afetará negativamente a imagem dessas entidades perante a sociedade.

Nessa linha, e tomando como norte a efetivação de uma cultura de integridade nesses personagens supracitados, seria de bom alvitre que os partidos políticos também buscassem implementar em suas estruturas regras, políticas e procedimentos de *accountability* e compliance, para melhorar a eficácia de sua atuação e a transferência de uma imagem mais positiva das agremiações para a sociedade, haja vista a sua importância e necessidade de existência, uma vez que é por meio dos partidos políticos que a sociedade, por meio de seus candidatos, vai exercer a democracia participativa (Neto, Soares, 2019, p. 576).

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Como visto, o envolvimento de personagens do meio político em casos de corrupção acabou por dar origem a diversas legislações anticorrupção pelo mundo – FCPA nos EUA, UKBA no Reino Unido, Lei n 12.846/13 no Brasil. Além disso, diversos países buscaram assinar acordos internacionais para combater a corrupção - CNUCC, ONU, OCDE, OEA. Todas essas legislações e acordos tratam de regras e normas de integridade, controle, compliance e *accountability* a serem aplicadas aos agentes e terceiros que exerçam atividades privadas e que venham a se relacionar com o Poder Público, inclusive com determinações passíveis de serem aplicadas em outras jurisdições.

Por meio de aplicação de pilares nas estruturas de programas de compliance e *accountability*, as organizações se adequariam às normas nacionais e internacionais, criando, assim, maior segurança nas suas operações e transmitindo uma maior confiabilidade perante parceiros comerciais, autoridades e público em geral. Além das empresas privadas e instituições financeiras, entidades do terceiro setor também vêm buscando, por meio do compliance e *accountability*, criar controles para gestão de riscos de corrupção. Toda essa movimentação tem resultado em ambientes de negócios com mais integridade e confiabilidade.

Nessa linha, vê-se a aplicação dos pilares de compliance e regras de *accountability* às estruturas administrativas e organizacionais dos partidos políticos como uma ferramenta para reduzir os riscos de ocorrência de demandas judiciais, casos de corrupção, suborno e lavagem de dinheiro dentro das agremiações partidárias. Além disso, se buscaria reduzir riscos nas relações envolvendo empresas e terceiros que, eventualmente, venham a se relacionar com membros do partido ou com representantes do voto popular: vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, governadores, senadores, Ministros de Estado etc.

A criação de pilares de compliance e estipulação de regras de *accountability* nas agremiações partidárias traria maior controle e transparência aos procedimentos internos dessas organizações, principalmente quanto à prestação de contas que deverão ser realizadas pelos partidos políticos, tanto perante a sua direção estadual e nacional, quanto à Justiça Eleitoral. Considerando as normas de financiamento de campanhas eleitorais, de financiamento coletivo – *crowdfunding*, recebimento de verbas do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, a aplicação de pilares de compliance e regras de *accountability* vem sendo vista com bons olhos pelas agremiações partidárias brasileiras, haja vista que, com essa efetivação desses pilares, seriam reduzidos os riscos de demandas judiciais, sobretudo diante de eventual responsabilização por abuso de poder econômico.

Portanto, tendo como norte que os partidos políticos exercem um papel essencial como representantes dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira e, por meio de suas deliberações nas diferentes esferas políticas determinam as regras e normas mais relevantes para a vida social, a busca por maior integridade em suas relações é medida que vem se mostrando indispensável.

Com a aplicação dos pilares de compliance e regras de *accountability* e com um funcionamento efetivo do programa de integridade, o partido político, como instrumento de transformação social, poderá obter a implementação de uma cultura de cumprimento de

normas, regimentos, criando uma cultura de integridade, contribuindo, assim, para uma efetiva democracia participativa mais íntegra e que trará benefícios para toda a população.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, F. F. A. E. M. A. D. **Public Compliance**: Prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 189-194.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basiléia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BIBLIOTECA DIGITAL FGV. **Accountability no Contexto da Educação Superior Brasileiro: Comparativo entre Universidade Federal, Estadual e Municipal**. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18642/tese_herek_201707jul14.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

BORA INVESTIR B3. **Comitê de Basileia: como funciona o Banco Central dos bancos centrais**. Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/noticias/comite-de-basileia-como-funciona-o-banco-central-dos-bancos-centrais/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO MATO GROSSO DO SUL. **Profissional da Contabilidade é Essencial e Obrigatório em uma Campanha Eleitoral**. Disponível em: <https://crcms.org.br/contador-e-essencial-e-obrigatorio-em-uma-campanha-eleitoral/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CONSULTOR JURÍDICO - CONJUR. **AP 470 - Supremo condena dez políticos por corrupção passiva**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-out-01/dez-politicos-sao-condenados-corrupcao-passiva-men-salao>. Acesso em: 8 jun. 2023.

COSTA, D. C. G. D. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição do programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 236-237.

CUNHA, M. L. R. D. **Manual de Compliance**: Compliance *Mastermind*. 1. ed. São Paulo: LEC EDITORA, 2019. p. 56-57.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010. p. 151-151.

DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO. **PETIÇÃO (1338) Nº 0600789-77.2019.6.00.0000**. Disponível em: <blob:https://dje-consulta.tse.jus.br/d8106888-52e6-4549-a335-bafc7163782b>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FEBRABAN. **Guia de Boas Práticas de Compliance**. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3228/52/pt-br/guia-compliance>. Acesso em: 6 jun. 2023.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: A excelência na prática**. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2014. p. 20-21.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 145-145.

GONÇALVES, L. C. D. S. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 219-219.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. **Cartilha de Prestação de Contas das Entidades do Terceiro Setor**. Disponível em: <https://www.mpse.mp.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartilha-de-Presta%C3%A7%C3%A3o-de-Contas.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. **Caso Lava Jato - Entenda o caso**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 8 jun. 2023.

NAKAMURA, E. A. M. V; NAKAMURA, Wilson Toshiro; JONES, G. D. C. Necessidade de estrutura de compliance nas instituições financeiras. **Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo**, Minas Gerais, v. 19, n. 5, p. 257-275, nov./2019. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/1752/993>. Acesso em: 27 jul. 2023.

NEGRÃO, Celia Lima; PONTELO, J. D. F. **Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas**. 1. ed. Brasília: SENAC, 2014. p. 43-44.

NETO, J. F. S; SOARES, Michel Bertoni. **Governança, Compliance e Cidadania: Compliance e Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 573-590.

NOHARA, Irene Patrícia. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 23-24.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. **PROGRAMA DE INTEGRIDADE em ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: Manual de compliance**. Disponível em: <https://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Cartilha.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PEREZ, Olívia Cristina. *Accountability* entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores. **Revista Política & Sociedade**, Santa Catarina, v. 11, n. 21, p. 45-81, ago./2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p45>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Detalhamento da Penalidade - Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/cepim?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PRIBERAM DICIONÁRIO. **Compliance**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/compliance>. Acesso em: 6 jun. 2023.

PRIBERAM DICIONÁRIO. **Corrupção**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/corrupt%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 8 jun. 2023.

ROS, Luciano Da. *Accountability* legal e Corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1251-1275, set./2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/75/pdf_71. Acesso em: 7 jun. 2023.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, K. R. D. **Como combater a corrupção em licitações: Detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 28-29.

SIU, M. C. K. *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 1, n. 122, p. 79-80, set./2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acesso em: 6 jun. 2023.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **2021 Guidelines Manual Annotated**. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/2021-guidelines-manual-annotated>. Acesso em: 6 jun. 2023.

UNODC - *United Nations Office on Drugs And Crime*. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ZILIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 390-390.

**A FORMA DE CONQUISTAR MENTES E CORAÇÕES ATRAVÉS DA MÚSICA: os
jingles dos presidentiáveis eleitos após a constituição de 1988**

Gabriel de Freitas Ribeiro

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade abordar alguns pontos relevantes relacionados aos *jingles* usados nas campanhas eleitorais, fazendo uma análise de seu conteúdo, tanto das letras, a mensagem propriamente dita, que também é conhecida como discurso eleitoral, como também da música com seus elementos composto de melodia, harmonia e ritmo e o arranjo musical com seus gêneros, estilos, instrumentos musicais e vozes neles inseridos. Buscou-se em primeiro plano a definição do discurso eleitoral. Em segundo momento, a definição, os objetivos e a função sinestésica dos *jingles* e por fim, coube aqui fazer a análise propriamente dita dos *jingles* dos presidentiáveis eleitos após a Constituição de 1988. O trabalho visa promover algumas reflexões a respeito da importância dos *jingles* e a influência que os mesmos exercem sobre os eleitores durante período da campanha eleitoral, a ponto de impactar nos resultados das urnas.

PALAVRAS-CHAVE: Discurso eleitoral. *Jingles*. Campanha eleitoral. Música. Presidentiáveis Eleitos.

ABSTRACT: This article aims to address several relevant points concerning the jingles used in electoral campaigns, analyzing their content, including the lyrics, the actual message or election discourse, as well as the music with its components of melody, harmony, and rhythm, along with the musical arrangement encompassing genres, styles, musical instruments, and voices incorporated. The primary focus was on defining the election discourse. Subsequently, the definition, objectives, and synesthetic function of jingles were explored. Finally, the analysis of jingles used by elected presidential candidates after the 1988. Constitution was conducted. The work seeks to prompt reflections on the significance of jingles and the influence they exert on voters during the electoral campaign period, potentially impacting election results.

KEYWORDS: Election discourse. Jingles. Electoral campaign. Music. Elected Presidential Candidates.

INTRODUÇÃO

É comum que durante uma campanha eleitoral os candidatos se valham da música para transmitirem suas mensagens. É o que geralmente chamamos de *jingle*. Mendonça, D., (2001, p. 31), publicitário brasileiro, em sua obra “Casos e Coisas”, classifica o *jingle* “como um ‘discurso musical’ dirigido ao eleitor” com a finalidade de atingir seu objetivo, qual seja, lograr êxito na campanha eleitoral. O publicitário completa seu raciocínio dizendo que: “se for bem feito, vai chegar ao coração dele, até mesmo antes de ter passado por sua cabeça”. Justifica-se então o título da presente pesquisa tendo como base esta assertiva. É nesta esteira de raciocínio que a o trabalho se desenvolve, propondo fazer uma análise dos *jingles* eleitorais dos presidencialistas eleitos desde o advento da Constituição de 1988 até a última eleição que ocorreu no ano de 2022.

O discurso do candidato, de modo geral, não é transmitido somente quando ele está de posse do microfone nos palanques, ou em tribunas fazendo uso da oratória. Parte deste discurso é comunicado por meio da música, veiculada no rádio, na TV, em carros de som e hoje com o avanço da tecnologia, em aplicativos, nas plataformas digitais, bem como nas redes sociais.

Além das letras dos *jingles* que serão objetos de estudo, analisaremos também a parte musical com seus elementos como, melodia, harmonia, ritmo, arranjo musical, composto por gêneros e estilos, instrumentos musicais e até mesmo determinadas vozes especificamente escolhidas para execução da obra. Tal análise é necessária, pois, este conjunto de elementos também tem o seu lugar, o seu papel e o seu valor dentro do contexto do “discurso musical”, como bem define Mendonça D., (2001, p. 31), pois, eles também exercem influências sobre os eleitores tocando-os profundamente e resultando em respostas emocionais, visto que “a função social da música vai além da construção interpessoal e da mobilização cultural, pois, ela detém o poder de influenciar a moral de um povo”. (Poli, 2008, p. 223).

Cabe aqui salientar que, no bojo da análise, não será abordado qualquer debate de cunho partidário, cunho ideológico ou qualquer questão tendenciosa com relação a estes tipos de assunto. Evitaremos também, adentrar na seara do direito autoral, do direito de propriedade, se tais obras estão ou não sob domínio público ou até mesmo em questões polêmicas que envolvam nomes de candidatos, de autores das obras musicais, de arranjadores, intérpretes, compositores, ou se os *jingles* aqui analisados são de fato músicas inéditas ou se, ao contrário, são músicas já existentes e que foram reaproveitadas para este fim, como é caso

das paródias. Tais assuntos, portanto, seriam objetos de uma nova pesquisa ou ainda, quem sabe, uma eventual ampliação em tempo oportuno.

1 O DISCURSO ELEITORAL

O discurso dos candidatos a cargos eletivos é um componente de vital importância durante o período da campanha eleitoral. Ele é parte integrante de um conjunto de atos chamado *marketing* eleitoral. É nessa fase da candidatura que o protagonista se apresenta para fazer-se conhecido, transmitindo credibilidade em sua mensagem, apresentando os seus argumentos e fazendo transparecer de forma cristalina a sua capacidade de convencimento junto ao eleitor. Neste sentido, adverte Mendonça D., (2001, p. 19), “Numa campanha, mais importante que ‘vender’ um candidato, é ‘vender’ argumentos para aqueles que desejam votar nele”. Isso significa que, o discurso deve ser planejado, bem elaborado para que o candidato possa conquistar um novo eleitor e, melhor que conquistar o novo, é conseguir manter os demais que já o acompanha. Mendonça D., (2001, p. 19), é enfático ao afirmar que “antes de avançar sobre outro rebanho, é importante cuidar para que o próprio não venha se dispersar”.

Se o candidato souber transmitir bem a sua mensagem, fazendo o uso de boas argumentações e nutrindo bem os seus eleitores com o seu discurso, onde quer que esteja o seu eleitor, diante de qualquer crítica que venha desqualificar seu candidato, ele estará pronto para defendê-lo publicamente, e, melhor que isso, sustentar o seu voto. Ainda que o eleitor não queira rebater a crítica mantendo-se inerte, mesmo assim, ele não será abalado, pois, os argumentos que acompanham o discurso de seu candidato já o convenceram do voto (Mendonça D., 2001, p. 19).

2 O JINGLE ELEITORAL

A palavra *jingle* tem origem no inglês e consiste em um tipo de propaganda ou música de cunho publicitário para ser veiculado nos meios de comunicação como rádio, TV, carro de som, e até mesmo nos aplicativos de música muito usados nos dias atuais. O *jingle*, geralmente é uma peça musical com fraseado melódico simples e de curta duração. Não obstante tal simplicidade, deve ser algo bem elaborado para chamar a atenção dos ouvintes e transmitir uma mensagem que possa ser lembrada com muita facilidade, algo que possa ficar marcado na mente a ponto de o destinatário da mensagem verbalizá-la ainda que de modo inconsciente.

O *jingle*, quando bem elaborado, tem o poder de ficar “grudado” na mente das pessoas por décadas, é o que conhecemos popularmente como “música chiclete”, aquela que não sai da mente por nada.

Em matéria publicada pelo jornal Estadão, os jornalistas Alessandra Monnerat e Bruno Vieira, buscam explicitar como é elaborado um *jingle*. Trazem, então, a percepção de Ricardo Garay, que compõe esse tipo de música desde 1980, nos seguintes termos:

a repetição tem de trabalhar até que as pessoas chamem o *jingle* de seu. O objetivo é que os eleitores cantem e adicionem a música a seus repertórios pessoais. [segundo Ricardo Garay] “O bom *jingle* é o que fala com o coração das pessoas, que tem uma relação emocional com elas. Música é um tipo de linguagem especial para falar com as emoções.”(Monnerat; Vieira).

Não é a toa que, durante o período das campanhas eleitorais, os protagonistas se valem de tal recurso com a finalidade de atingir seus objetivos, uma vez “que seu impacto está além da simples persuasão do voto” (Poli, 2008, p. 223).

O *jingle* tem que ser algo pensado, elaborado, estruturado, bem trabalhado para causar boa impressão de modo a influenciar positivamente o eleitor. Lourenço (2009, p. 206), afirma que

o *jingle* tem uma capacidade comunicativa e uma agilidade que outros formatos publicitários não têm. A união entre melodia, harmonia, ritmo para despertar a atenção e até mesmo a emoção do público talvez só seja possível com este elemento *sui generis* que é também uma expressão musical importante desde que surgiu.

Assim como existe uma estrutura básica para ser aplicada na composição das obras literárias como, introdução, desenvolvimento e conclusão, em se tratando de obras musicais, também não são diferentes.

Um arranjo musical que se preze, precisa ser bem elaborado e obrigatoriamente seguir as mesmas estruturas que são adotadas nas obras literárias. Diga-se de passagem, que, assim como em um filme, para que sua mensagem seja transmitida, faz-se necessário que todo seu cenário seja minuciosamente organizado, pois, afinal, não há nada que esteja em um cenário de um filme por acaso, do mesmo modo, na elaboração de um *jingle* publicitário, quer seja comercial, ideológico, eleitoral etc, a organização, por conseguinte, deve ser a mesma, tanto em letra quanto em música. Poli (2008, p. 223), afirma que

melodias construídas com precisão agem de forma sinestésica junto ao ouvinte, resultando em uma resposta emocional à música apresentada. Através das três

organizações constituídas pelo ritmo, altura e harmonia, ‘sentimentos’ são transmitidos para o público o qual responde com exaltação emocional e simpatia.

A sinestesia comentada pela autora acima, é conceituada como um fenômeno neurológico que consiste na produção de sensações de natureza diferente por um único estímulo¹.

Logo, em se tratando de campanha eleitoral, sobretudo em eleições para o cargo de presidente da República, não pode ser diferente. Muito embora o “discurso musical” conforme o dizer de Mendonça D., (2001, p. 31), não seja o discurso principal de uma campanha eleitoral, até porque o *jingle* tende a ser algo de curta duração, ainda assim exerce importante influência sobre os eleitores, pois, leva consigo uma carga emocional importante que é todo o lado musical, dotado da participação em comum da melodia, harmonia e ritmo, que, Priolli (2011, p.6), considera elementos imprescindíveis para exprimir profundamente qualquer sentimento.

3 A ANÁLISE DOS *JINGLES* DOS PRESIDENCIÁVEIS ELEITOS

3.1 ELEIÇÕES DE 1989 – “COLLORIR DE NOVO”

As eleições de 1989 foi um marco no cenário político do nosso país. Tratava-se da primeira eleição direta depois de um período de vinte e cinco anos em que os presidentes da República eram escolhidos pelo voto indireto. Com um número expressivo de concorrentes ao cargo de presidente da República, especificamente vinte e dois candidatos, se destacaram no pleito em primeiro turno Fernando Affonso Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), e Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que disputaram então as eleições no segundo turno.

Collor (PRN), natural do Estado do Rio de Janeiro, economista, e na época, governador de Alagoas, até então desconhecido no cenário político nacional, não tinha a princípio o perfil para o cargo que desejava, no entanto se apresentava como “salvador da pátria”, como vemos no trecho abaixo:

Além de querer pôr fim na corrupção, Collor era jovem, somente 40 anos, e tinha uma boa aparência; fatores importantes para um país que não suportava mais a obsolescência do período anterior. Todos queriam o novo, e Collor representa a ousadia e a juventude necessárias para mudanças (Paixão, 2015, p. 38).

¹ Sinestesia é uma palavra que vem do grego *synaísthesis*, onde *syn* significa “união” e *esthesia* significa “sensação”, assim, uma possível tradução literal seria “sensação simultânea”. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/sinestesia/>>. Acesso em: 01 set. 2023.

O discurso imbricado no *jingle* do candidato, trazia consigo traços de mudança, de um Brasil que precisava de transformação. Vejamos:

Agora chegou a hora de confirmar / O Brasil já decidiu que vai mudar / É a vez do povo anunciar / O Brasil novo que vai chegar / Collor, Collor, Collor / Collorir a gente quer de novo / Collor, Collor, Collor / É agora a vez do povo² (Chico Santa Rita, 1989).

Este *jingle* foi elaborado com uma melodia simples, porém com ritmo bem marcado e cantado por vozes mistas, masculinas e femininas. Ao observar as vozes especificamente de jovens na gravação do *jingle*, nos vem à mente a ideia de vários brasileiros reunidos, formando um grupo de pessoas destemidas, cantando todos numa só voz, com uma energia contagiante e proclamando que era chegada a “hora de confirmar” “o Brasil novo que vai (iria) chegar”. Isso representava de fato “a vez do povo anunciar” a mudança.

A palavra Collor, repetida por diversas vezes no *jingle*, como se fosse um refrão, era proposital no sentido de incutir na mente do eleitor o nome do candidato a ponto de o cidadão estar diante da urna eleitoral e não vir outra coisa à sua mente a não ser o nome do então candidato. Em conformidade com tal afirmação, assevera Paiva (2013, p. 4) que, “a repetição do nome do candidato é um recurso de memorização muito presente nos *jingles*, com a finalidade de fixar a ideia e o nome na mente dos eleitores”.

Neste sentido, há de se observar que, juntamente com o nome do candidato (Collor), foi inserido o termo “Collorir”, criando-se uma ideia de superlativo, exprimindo uma qualidade em grau elevado do nome do candidato, que ao mesmo tempo se traduz em cores, enfatizando, sobretudo as cores verde e amarela, que era a identidade visual da sua campanha sobre as letras “ll” do sobrenome do candidato. Podemos aqui avaliar, que tal mensagem visual poderia ser traduzida como o resgate do patriotismo. O mesmo termo “Collorir”, também pode ser interpretado como vida, mudança, novo rumo, novos ares a um Brasil descolorido, preto e branco, morto no sentido financeiro, econômico, político e social.

É notório que, o discurso apresentado no *jingle*, transmitia a ideia de que com a eleição de Collor, o Brasil tomaria uma nova direção, chegaria então o tempo de um Brasil novo e que de fato, agora seria “a vez do povo” escolher diretamente o seu mandatário, que por muito tempo fora escolhido de modo indireto, tendo agora a oportunidade ímpar de mudança, pois afinal, conforme o segundo verso do *jingle* “O Brasil já decidiu que vai mudar”. Em consonância com a mensagem transmitida na música, o *slogan* de sua campanha eleitoral

² Retirado do vídeo: Collorir de novo - Campanha de Fernando Collor para presidente, 1989. Disponível em: <https://youtu.be/qbBOsICP0ME>. Acesso em: 11 ago. 2023.

ajudava a reforçar a ideia da mudança da seguinte forma: “Collor é progresso” e “Um novo tempo vai começar”. Desta feita, Fernando Collor foi o candidato mais votado em primeiro turno e, em segundo, vencendo seu opositor, Lula (PT), com 53,03% dos votos válidos e com a promessa de que seria o “Caçador de marajás”. De acordo com a definição de Queiroz e Manhanelli (2009, p. 250), “um ‘marajá’ se imaginava a figura de um funcionário público que ganhava muito e não trabalhava direito”. Os autores concluem dizendo que “o então candidato, reprisava a mensagem da ‘vassoura’ de Jânio, e, igualmente prometia limpar a corrupção do funcionalismo público no país”.

3.2. ELEIÇÕES DE 1994 – “LEVANTA A MÃO”

Em 1994, de modo contrário à eleição presidencial anterior, o pleito foi decidido logo no primeiro turno. Com oito candidatos disputando a cobiçada cadeira presidencial, logrou êxito o sociólogo, cientista político e professor universitário Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Diferentemente de Collor de Mello, o então candidato Fernando Henrique Cardoso na época da campanha eleitoral já era bem conhecido no cenário político nacional pelo fato de ter exercido dentre outros cargos políticos o de Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, sucessor de Collor de Mello³. Foi durante sua gestão à frente da pasta da Fazenda que foi implementada uma nova medida econômica no país chamada de Plano Real, um programa de estabilização econômica, iniciado em 1993, que faria o Brasil sair de uma das maiores crises inflacionárias da época.⁴ Tal fato, contribuiu para a propagação do nome do então candidato e elevando sua popularidade, sem ter que fazer tanto esforço para veicular seu nome fazendo-se conhecido durante a campanha eleitoral. Uma coisa era certa. Teria que transmitir sua mensagem. Seu discurso deveria ser propagado. A música, como sempre, estaria à sua disposição para ser utilizada como um veículo para comunicar à sociedade brasileira os seus objetivos, transmitir um discurso que deveria “grudar” na mente dos seus potenciais eleitores. Eis a mensagem musical que ecoou durante a campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República:

³ Itamar Augusto Cautiero Franco, engenheiro, militar e político brasileiro, foi o Vice-Presidente da República durante o governo de Fernando Collor. Após o titular ter sido afastado da presidência por um processo de *impeachment*, acusado de corrupção pelo seu próprio irmão, Pedro Collor de Mello, Itamar Franco assumiu a Presidência da República, tendo governado entre 1992 e 1995.

⁴ GOULART, Vanessa Martins. Plano Real e seus formuladores: a análise de uma política anti-inflacionária. Monografia de Bacharelado em Curso de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

Tá na sua mão, na minha mão, na mão da gente / Fazer de Fernando Henrique nosso presidente / Tá na sua mão, na minha mão, na mão da gente / O Brasil precisa muito da força da gente / Levanta a mão, levanta a mão / Fernando Henrique é um Brasil que vai vencer⁵ (Nizan Guanaes; Sérgio Campanelli; César Brunetti, 1994).

O *jingle* de Fernando Henrique Cardoso começa com um instrumental envolvente, em compasso simples e andamento moderado. A introdução, conta apenas com três compassos. Logo no primeiro, um acordeon inicia a música executando uma sucessão de notas formando um interessante sentido musical tendo como acompanhante o contrabaixo elétrico fazendo a segunda voz. A guitarra dedilha os acordes fazendo a base do arranjo e a bateria, praticamente nada faz a não ser um tímido passeio no prato de condução com apenas as pontas das baquetas. Os três instrumentos de harmonia acima citados, são basicamente os protagonistas na introdução da obra.

No início do segundo compasso o contrabaixo elétrico repousa e o acordeon sai de cena de modo proposital, soando apenas os acordes da guitarra. É nesse momento que, uma voz masculina, muito peculiar, conhecida por grande parte dos brasileiros começa a fazer de modo pomposo, com as palavras bem articuladas, com entonação firme e com um característico sotaque nordestino uma breve declamação, transmitindo a seguinte mensagem: “É só você olhar pra cara, que você vê logo, que esse sujeito é um cabra de bem!” Tão logo entra o terceiro e último compasso da introdução da obra. O acordeon faz uma preparação, a guitarra intervém chamando o pernambucano José Domingos de Moraes, mais conhecido como Dominginhos⁶ a executar a canção. É dele a mesma voz que declama o verso na introdução. Esse conjunto de caracteres musicais em que inicia o *jingle*, com a declamação de uma assertiva de efeito ainda antes de começar propriamente a melodia, foi minuciosamente orquestrado para buscar a atenção dos ouvintes, para a mensagem principal.

Mendonça D., (2001, p. 32), não economiza palavras para demonstrar como essa estratégia de fato funciona. Vejamos:

Normalmente, o que eu faço é o seguinte: Primeiro, deixo a música marcar, fixar-se no público. Depois providencio uma versão puramente orquestral, com um arranjo bonito, bem emocionante, a base de flautas e violinos, por exemplo. Essa versão é que será utilizada. Quando o candidato começa a falar ela soa no fundo, bem baixinho. A voz vem na frente e as notas musicais, como que flutuando, suavemente, lá atrás. Assim, a música tem uma presença naquela cena, mas não interfere na fala.

⁵ Retirado do vídeo *Jingles Eleições 1994: Presidência da República*. Disponível em: <<https://youtu.be/cOqW8SBqgVO>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

⁶ COTRIM, Jonathas; LARA, Lorena. *Jingles eleitorais que marcaram época*. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/focas/politico-em-construcao/materia/jingles-eleitorais-que-marcaram-epoca>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

Toca na memória das pessoas, mas não se sobrepõe, nem atrapalha o discurso (Mendonça D., 2001, p. 32).

É basicamente esta estratégia utilizada na introdução do *jingle* de Fernando Henrique Cardoso. A inconfundível voz de Dominginhos, fazendo a chamada inicial, proclamando que FHC “é um cabra de bem”, desperta a atenção dos eleitores, sobretudo dos nordestinos, pois, se trata de uma voz conterrânea, familiar. Afinal, quem está falando é Dominginhos, uma referência musical no cenário nacional, especialmente no Nordeste brasileiro. Após o *jingle* ser cantado pela primeira vez na voz de Dominginhos, encantando assim os seus conterrâneos, na segunda vez, a mesma melodia é entoada por uma voz infantil, doce, meiga e muito agradável aos ouvidos. Seria isso em vão? É claro que não.

A equipe responsável pelo *marketing* da campanha sabia bem como iria atrair os votos dos nordestinos para o então candidato FHC, um intelectual de São Paulo⁷, uma vez que o Nordeste era a região natal de Lula (PT), um forte candidato que concorria àquela eleição e que tinha logrado êxito disputando no segundo turno da eleição anterior juntamente com Collor de Mello (PRN), recebendo expressiva votação de 46,97% dos votos, ficando em segundo lugar.

A linguagem do discurso nos leva a observar uma fala extremamente simples, como por exemplo: “Tá na sua mão, na minha mão, na mão da gente / Fazer de Fernando Henrique nosso presidente”. O uso da linguagem informal em oposição à intelectualidade do candidato nos leva a crer que de fato o seu objetivo era buscar uma aproximação dos eleitores pertencente às camadas menos privilegiadas da sociedade brasileira de modo geral, sobretudo os nordestinos com quem mantinha pouco ou nenhum contato na esfera eleitoral. Todavia, essa mesma fala chamava a atenção dos brasileiros. Era uma vocação dos mesmos à responsabilidade de fazer uso de um direito que foi conquistado ao longo de décadas debaixo de luta, qual seja, o voto. No sistema democrático, a responsabilidade da mudança, do crescimento, da evolução e do progresso cabe a cada cidadão exercendo com consciência o seu papel, não de simples votante, mas sim de eleitor, empenhando a favor da nação a sua cota de contribuição na qualidade de sujeito político. É nesta esteira de raciocínio que um trecho lições de Chauí (2019, p. 12-13), contribui com os argumentos do *jingle*. Vejamos:

A democracia é uma forma política na qual a distinção entre o poder e o governante é garantida não só pela presença de leis e pela divisão de várias esferas de autoridade, mas também pela existência das eleições, (...). Em outras palavras, os sujeitos políticos não são simples votantes, mas eleitores. Eleger significa não só

⁷ LAFER, Celso. FHC: o intelectual como político. Revista Novos Estudos, Cebrap, São Paulo, Ed. 83, Vol. 28, n. 1 – Mar. 2009.

exercer o poder, mas manifestar a origem do poder, repondo o princípio afirmado pelos romanos quando inventaram a política: eleger é “dar a alguém aquilo que se possui, porque ninguém pode dar o que não tem”, isto é, eleger é afirmar-se soberano para escolher ocupantes temporários do governo (Chauí, 2019, p. 12-13).

O trecho, “O Brasil precisa muito da força da gente”, demonstra mais uma vez a utilização de linguagem informal e com certa dose de humildade para que, de fato, alguém de pouco ou nenhum esclarecimento pudesse entender que a mensagem era realmente “um pedido de voto para o candidato” de forma subliminar. Porém, a mensagem coloca o Brasil e não o candidato como o protagonista.

O Trecho “Levanta a mão, levanta a mão” é um tipo de fala muito comum em ambiente musical em que artistas utilizam dessa estratégia para se comunicar com o público cativando-o em *shows* e fazendo movimentos coletivos em um só corpo em que todos seguem em determinada canção ou seu refrão. O termo “levantar a mão” no *jingle*, além de mais uma vez se utilizar da linguagem coloquial no discurso, buscou-se aí uma espécie de pedido ou um apelo como se no meio de uma multidão, perguntando: Quem está com FHC? “Levanta a mão, levanta a mão!...” Ou, Quem vai votar em FHC? “Levanta a mão, levanta a mão!...”

Na ocasião do lançamento do *jingle* houve várias interpretações com relação ao termo “levanta a mão”. Uma delas teria sido entendida como “uma espécie de provocação contra Lula, que teve o dedo mínimo de uma das mãos amputado, mas a acusação foi negada pelo publicitário Sérgio Campanelli, um dos compositores da canção”.⁸

O “discurso musical” encerra-se com a assertiva “Fernando Henrique é o Brasil que vai vencer”, talvez sendo interpretado como: “se der FHC” ou se, FHC fosse eleito, na verdade não seria FHC quem venceria e sim o próprio Brasil, ou seja, foi uma forma de encerrar o “discurso musical” buscando demonstrar que FHC seria de fato o melhor presidente para fazer o Brasil vencedor.

Durante a campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, pelo menos três versões do *jingle* “Levanta a mão” foram veiculadas com a mesma letra, porém com novas roupagens musicais, com ritmos, estilos e instrumentos musicais e vozes diferentes da versão entoada por Dominginhos. Isso se deu, muito provável, em se pensando no contexto do *marketing* eleitoral, uma ou várias outras formas de se alcançar outras “clientelas” (potenciais eleitores) das demais regiões do país serem da mesma forma influenciados, porém, cada qual na sua cultura e linguagem musical de origem.

⁸ COTRIM, Jonathas; LARA, Lorena. *Jingles* eleitorais que marcaram época. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/focas/politico-em-construcao/materia/jingles-eleitorais-que-marcaram-epoca>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

Logrando êxito e sendo eleito no primeiro turno, o pleito eleitoral de 1994 foi assim resolvido com Fernando Henrique Cardoso vitorioso. Estava então iniciando no cenário político brasileiro um período que fora chamado de “Era FHC”.

3.3. ELEIÇÕES DE 1998 - “LEVANTA A MÃO E VEM COM A GENTE”

Depois que o voto direto foi reinstituído no país, não havia a possibilidade de o presidente da República se lançar candidato novamente para outro mandato consecutivo ao vigente. Aliás, esta impossibilidade, não era só para o cargo de presidente da República, como também para os demais cargos de chefes do Poder Executivo tanto na esfera estadual como também municipal. Tal situação só foi possível nove anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 com a aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, que alterou alguns artigos, sobretudo o 14, § 5º dando novo tratamento ao assunto⁹.

Fazendo uso do direito do novo legado constitucional, o presidente Fernando Henrique Cardoso lançou-se candidato mais uma vez pleiteando a reeleição.

No contexto da nova campanha eleitoral, um novo *jingle* foi lançado. A voz de Dominginhos estava lá novamente. Isto prova que em 1994 a empreitada musical havia dado certo. No novo *jingle* para a campanha de 1998, o termo “levanta a mão” também estava presente como na campanha passada, porém, agora acompanhado do jargão “vem com a gente, ‘vamo’ lá”, muito usado no dia a dia do povo brasileiro. O pernambucano, representante da música nordestina, acostumado a estar no meio desse “povão” agitando as festas tradicionais e participando de grandes eventos e manifestações populares pelos rincões do semiárido brasileiro, sentia-se muito a vontade nesta nova cruzada eleitoral fazendo o que sabia de melhor, sendo o porta-voz do candidato intelectual com direito ao uso da linguagem coloquial, empenhando o seu capital artístico. Eis a letra da canção:

Levanta a mão e vem com a gente, ‘vamo’ lá / Vamos seguir nosso caminho, ‘vamo’ lá / Para avançar, seguir em frente / Fernando Henrique presidente / Levanta a mão e vamos lá / Que o Brasil ‘tá’ caminhando, ele não pode parar / Quero avançar, seguir em frente / Reeleger Fernando Henrique presidente / Ele plantou a semente do futuro / É o pulso firme nesse tempo turbulento / Está fazendo o Brasil ‘pra’ todo mundo /

⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm>. Acesso em: 08 ago. 2023.

Mas felicidade é construção que leva tempo¹⁰ (Nizan Guanaes e PC Bernardes, 1998).

Ao fazer uma análise da letra de modo geral, observa-se mais uma vez que a linguagem coloquial também se faz presente como antes. No discurso há um convite a todos para “avançar e seguir em frente” apoiando o candidato porque afinal “o Brasil ‘tá’ caminhando, ele não pode parar” e por motivo dessa caminhada, desse avanço, desse progresso, faz-se necessário “reeleger Fernando Henrique”. O termo “Ele plantou a semente do futuro”, faz menção aos projetos implementados no primeiro mandato que poderiam somente dar certos ou que somente colheríamos frutos se ele continuidade no poder, pois afinal, em “tempo turbulento”, nada melhor que alguém que tivesse “pulso firme para conduzir a nação”. Esse trecho do discurso pode ser entendido como a implementação do Plano Real pela equipe econômica liderado por FHC que a princípio trouxe certa estabilidade econômica à época que por aqueles tempos estava dando certo diante do cenário de inflação elevada. Mas se porventura, alguns eleitores que ainda não tivessem se convencidos de que FHC seria o melhor candidato para liderar o país diante dos problemas sociais econômicos e políticos à época, poderiam ficar descansados e depositar seu voto em FHC, sem receio, pois, afinal ele “Está(va) fazendo o Brasil ‘pra’ todo mundo”, mas, “felicidade”, que aqui pode ser traduzida como uma série de medidas que pudessem de fato fazer do país um lugar melhor de se viver, finalizava o discurso, “é construção que leva tempo”. Ou seja, ainda dentro do contexto da linguagem coloquial, o termo utilizado no final do discurso “Mas felicidade é construção que leva tempo” teria o mesmo valor de “Vamos esperar com paciência pra ver o que vai acontecer...”.

Feita acima a análise da letra, segue abaixo a análise da construção musical.

A melodia, dessa vez foi mais calma e isso pode ser observado em alguns trechos quando a letra se assenta sobre a melodia e se estende um pouco mais. Isto é, na hora de cantar, leva-se um pouco mais de tempo em determinadas palavras, como por exemplo: “Levanta a mão e vem com a GEEEEENTE, ‘vamo’ lá” / Vamos seguir nosso CAMIIINHINO, ‘vamo’ lá / Para avançar, seguir em FREEEENTE / Fernando Henrique PRESIDEEENTE. Tal fenômeno está atrelado a um dos elementos constitutivos da música, qual seja o ritmo. Conforme as lições de Priolli (2011, p. 6), “o ritmo é o movimento dos sons regulados pela sua maior ou menor duração”. Então, neste caso, com a música mais lenta, o eleitor, tende a

¹⁰ Retirado do vídeo *Jingle Fernando Henrique Cardoso - Presidente 1998*. Disponível em: <<https://youtu.be/AUkyT2EIYCM>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

observar melhor o que está sendo cantado. Ou seja, o discurso que está sendo entoado, exerce sobre os eleitores maior influência.

Os instrumentos e as demais vozes que estão no arranjo, ouvidos ao mesmo tempo, trazem consigo algo que nos remete a um estado de melancolia ou algo do gênero ao se ouvir o acordeon fazendo uma série de fraseado misturado ao som das vozes femininas que acompanha a voz principal (de Dominginhos), nos levando talvez a uma dimensão de cunho religioso, algo próximo dos cânticos litúrgicos¹¹.

3.4. ELEIÇÕES DE 2002 – “BOTE FÉ E DIGA LULA LÁ”

Depois de treze anos de luta, concorrendo à Presidência da República, finalmente o pernambucano de Garanhuns, subiu a rampa do Palácio do Planalto.

Na eleição presidencial de 2002, havia sete candidatos concorrendo ao cargo. Teve destaque no pleito em primeiro turno Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e José Serra (PSDB), que foi indicado pelo partido para suceder Fernando Henrique Cardoso, porém em segundo turno, Lula foi eleito com 61,27% dos votos válidos.

O *Jingle* de sua campanha eleitoral trazia a seguinte letra:

Não dá para apagar o sol / Não dá para parar o tempo / Não dá para contar estrelas /
Que brilham no firmamento / Não dá para parar um rio / Quando ele corre para o
mar / Não dá para calar um Brasil / Quando ele quer cantar / Bote essa estrela no
peito / Não tenha medo ou pudor / Agora eu quero você / Te ver torcendo a favor / A
favor do que é direito / Da decência que restou / A favor de um povo pobre / Mas
nobre e trabalhador / É desejo dessa gente querer um Brasil mais decente / Ter
direito a esperança e uma vida diferente / É só você querer que amanhã assim será /
Bote fê e diga Lula eu lá quero Lula¹² (Duda Mendonça, 2002).

O som que inicia o *jingle* da campanha de Lula em 2002 é um típico efeito eletrônico produzido por teclados. Tal efeito é muito comum em algumas músicas da banda britânica *Coldplay* e também utilizado atualmente no estilo *worship* no meio *gospel*. Essa espécie de som contínuo visa preencher todo e qualquer vazio da música, em alguns casos, quando sincronizado com luzes coloridas e fumaça artificial, propicia um ambiente de extrema admiração e encantamento por parte do público. Este mesmo som, ainda que desacompanhado

¹¹ Podemos apresentar como exemplo de cânticos litúrgicos a coletânea do vídeo Músicas Para Santa Missa Solenidade de Pentecostes - 23/05/21. Disponível em: <<https://youtu.be/qI9JhLVAAKM>>. Acesso em: 18 Ago. 2023.

¹² Retirado do vídeo Campanha de Lula - 2002 - Bota fê e diga Lula. Disponível em: <<https://youtu.be/mzl4H4-ebsw>>. Acesso em: 18 Ago. 2023.

de luzes e fumaça também consegue por produz efeito sinestésico e foi inserido no *jingle* de modo proposital com a mesma intenção de ocasionar uma sensação de encantamento ou êxtase no eleitor.

A música, composta de combinações de sons que adquirem uma lógica intelectual e uma significação psicológica, acaba por provocar uma ação direta sobre o ouvinte. Isso a torna capaz de induzir impulsos de movimentos, bem como de associar estados psíquicos em relação aos quais o espaço e tempo desaparecem, exercendo um efeito direto sobre o ouvinte, como por exemplo, o êxtase (Poli, 2008, p. 228).

A calmaria da música, com o dedilhar do violão misturado ao som eletrônico acima citado juntamente com a voz do intérprete cantando as frases poéticas “Não dá para apagar o sol / Não dá para parar o tempo / Não dá para contar estrelas / Que brilham no firmamento / Não dá para parar um rio / Quando ele corre para o mar / Não dá para calar um Brasil / Quando ele quer cantar”, é uma forma de sensibilizar o eleitor, criando em seu interior um ambiente propício para receber a mensagem principal. Tão logo o *jingle* começa a tomar novo rumo em letra e música. Os baixos do acordeon, a cada tempo da música começa se movimentar se preparando para executar um xote, estilo musical nordestino. O discurso eleitoral do candidato representado pela voz do intérprete convida o eleitor a “botar a estrela no peito” sem “medo” e sem “pudor” e começar a “torcer a favor”. “Botar a estrela no peito”, que ao mesmo tempo fazia referência ao símbolo do partido, significa “vestir a camisa”, abraçar a causa, sentir parte do projeto, colocar o coração e todo seu empenho a favor da candidatura de Lula e apoiá-lo não apenas com palavras, mas votando com coragem (“sem medo”) e sem o sentimento de vergonha (“pudor”). Neste trecho, a zabumba já está em movimento. A bateria ajuda a reforçar a pulsação do ritmo e os fraseados do acordeon reforça ainda mais a emoção conquistando a mente e coração do eleitor.

A partir daí, ao som do xote, o discurso se desenvolve convidando o eleitor a torcer por aquilo que é direito, que é honesto, pela moral, pelos bons costumes, pela ética, pela ordem, representado pela palavra “decência”, algo que toca profundamente o coração de qualquer eleitor que quer ver o bem da nação. Este trecho do discurso se contrapõe a tudo que se pensava com relação aos aspectos revolucionários dos militantes do Partido dos Trabalhadores no início de sua jornada política, situação que trazia preocupação e “insegurança à classe média e às elites, que temiam ser afetadas com a implantação de um regime socialista, no qual a promessa era de uma sociedade igualitária.” (Paiva, 2013, p. 5).

No “discurso musical” o povo pobre tem o seu lugar de destaque em que o candidato o elogia chamando de “nobre e trabalhador” na intenção de agradar os membros das classes

menos favorecida conquistando assim o seu voto. O protagonista eleitoral, daqui para frente, foca apenas nesta classe social dizendo que “o desejo dessa gente é querer um Brasil mais decente” com “direito a esperança e uma vida diferente”. Diferente das decepções vividas, da escassez de bens materiais, do desgosto de ter a reputação manchada, de viver na pobreza e de tudo de ruim que a classe vinha atravessando. Mas se esta classe quer mudança, então, basta “querer que amanhã assim será”. Lourenço (2009, p. 207), afirma que

o jingle em muitas campanhas é usado como elemento de síntese tanto da imagem do candidato, de suas virtudes e pontos fortes assim como de suas propostas; isso justamente usando uma linguagem francamente emotiva, que reforce estes pontos, tentando fixar no eleitor uma idéia-chave, um conceito, sobre a candidatura.

E assim o “discurso musical” do candidato termina apelando para o eleitor “Botar fé e dizer: eu quero Lula”, pois, afinal, aqui se aplica o conhecido jargão “querer é poder”. Se a classe para quem ele discursa quiser de fato a mudança que tão urgente almeja, ela então tem que confiar (“botar fé”) e exercer o poder que tem nas mãos de eleger o candidato certo que irá trazer o progresso fazendo com que eles então, tenham “direito a esperança e uma vida diferente”.

3.5. ELEIÇÕES DE 2006 -“É LULA DE NOVO, COM A FORÇA DO POVO!”

No ano de 2006, mesmo com intensas acusações de envolvimento em um esquema de corrupção denominado mensalão¹³ algo que ameaçava impactar negativamente no resultado das urnas ao buscar a sua reeleição, o clima era favorável para nova empreitada eleitoral, pois, Luiz Inácio Lula da Silva estava encerrando o seu primeiro mandato com aprovação de 52% dos brasileiros, número bastante expressivo em relação ao seu antecessor FHC que foi aprovado por 35% ao final do primeiro mandato¹⁴. Mediante tal situação, ao buscar um novo mandato, um dos *jingles* de sua campanha eleitoral tinha o seguinte discurso:

Não adianta tentarem me calar / Nunca ninguém vai abafar a minha voz / Quando o povo quer ninguém domina / O mundo se ilumina, nós por ele e ele por nós / O

¹³ O Mensalão foi assim conhecido e popularizado como um esquema de compra de votos de parlamentares para aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo que levou a Procuradoria-Geral da República a apresentar denúncia contra os envolvidos, culminando na Ação Penal nº 470 no Supremo Tribunal Federal, tendo como Relator o ministro Joaquim Barbosa.

¹⁴ Ao final do primeiro mandato, Lula é aprovado por 52% dos brasileiros. In. Folha de São Paulo. Disponível em:

<<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2006/12/1222248-ao-final-do-primeiro-mandato-lula-e-aprovado-por-52-dos-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 20 Ago. 2023.

mundo se ilumina, nós por ele e ele por nós / O Brasil quer seguir em frente / Com o primeiro homem do povo presidente / Ele sabe governar com o coração / E governa pra todos com justiça e união / É o primeiro presidente que tem a alma do povo / Que tem a cara da gente / São milhões de Lulas povoando este Brasil / Homens e mulheres noite e dia a lutar / Por um país justo e independente / Onde o presidente é povo / E o povo é presidente / Nós “tamo” aqui de novo cantando / Um sonho novo pra sonhar / Nós “tamo” aqui de novo cantando lutando / A esperança não se cansa de gritar / É Lula de novo, com a força do povo¹⁵ (Lazaro do Piauí, 2006).

O aboio, também conhecido por toada, um estilo musical muito usado pelos vaqueiros nordestino, é um tipo de música que geralmente é cantada de improviso sem acompanhamento instrumental, em andamento lento e com fraseados melódicos bastante repetitivos e utilizando bastante vibrato¹⁶, o que acaba por transmitir uma sensação de nostalgia. É assim o prelúdio do *jingle* da campanha eleitoral de Lula em 2006 no que diz respeito ao quesito musical.

Por se tratar de música publicitária, por certo não ficaria bem cantar esse trecho no modo tradicional (sem acompanhamento instrumental) e optou-se por utilizar um acordeon acompanhando de forma tímida a voz do intérprete.

Com este estilo musical aplicado logo no início do *jingle*, as palavras do discurso que foram assentadas sobre a melodia dizia o seguinte: “Não adianta tentarem me calar / Nunca ninguém vai abafar a minha voz / Quando o povo quer ninguém domina”, era como se a própria voz do candidato estivesse cantando este lamento em contraposição à situação em que era acusado e fazendo alusão à aprovação do seu mandato pela maioria dos brasileiros.

A partir do trecho “O mundo se ilumina, nós por ele e ele por nós”, acontece uma transição na parte musical do *jingle*. O aboio, ora cantado em forma de lamento passa para xaxado, outro estilo musical nordestino com ritmo mais movimentado com relação ao primeiro trazendo alegria para a canção.

Ato contínuo, o discurso avança agora com uma visão desenvolvimentista dizendo que “O Brasil quer seguir em frente / Com o primeiro homem do povo presidente”. Aqui ele demonstra que é a primeira vez na história do país que chega à Presidência da República um homem simples tirado do meio do povo, “tem a alma do povo / tem a cara da gente”, isso significa dizer que, ele compartilhou espaços comuns juntamente com a classe trabalhadora e provou dos mesmos problemas que afetam a sociedade e que por conta disso, “Ele sabe governar com o coração”. No *jingle*, ela também exalta a força de vontade do povo

¹⁵ Retirado do vídeo *Jingle Lula - Presidente 2006 - Lula de novo, com a força do povo* (versão principal) - com letra. Disponível em: <<https://youtu.be/kUcOcB0jqOc>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

¹⁶ O vibrato é uma pequena variação mais ou menos rápida da frequência de uma nota, produzida pelo executante em instrumentos de música (sopro ou especialmente cordas) ou no canto, que gera uma ondulação expressiva do som. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/vibrato/>>. Acesso em: 20 Ago. 2023.

representado por homens e mulheres do país que dia e noite lutam pela justiça e por querer ver o país progredir tendo como foco a união harmônica entre presidente e a sociedade no trecho em que diz “Onde o presidente é povo / E o povo é presidente” e termina o discurso ao som do xaxado com várias vozes cantando juntamente com o intérprete produzindo um efeito de coletividade e prenunciando a vitória. No trecho a seguir, é aplicada a técnica de repetição para que fique memorizado na mente do eleitor “É Lula de novo, com a força do povo”.

Não obstante, os escândalos relativos aos mensalão tivessem ameaçado o resultado das urnas, a aprovação de 52% dos brasileiros com relação ao seu primeiro mandato sobrepujou a bravata levando Lula a vencer mais uma vez o pleito eleitoral derrotando o seu adversário Geraldo Alckmin com 60,82% dos votos válidos em segundo turno.

4.6. ELEIÇÕES DE 2010 – “EU ‘TÔ’ COM DILMA, UMA GRANDE BRASILEIRA”

Pela primeira vez na história política brasileira foi eleita uma mulher como presidente da República. Dilma Vana Rousseff, mineira, de Belo Horizonte, economista e política brasileira, filiada ao PT.

A sua atuação política junto ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, liderando o Ministério de Minas e Energia e posteriormente a Casa Civil, levou o Partido dos Trabalhadores a lançar o seu nome para concorrer à eleição presidencial no ano de 2010 tendo como vice Michel Temer, advogado, professor, escritor e político brasileiro, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para dar continuidade ao governo do PT. Assim sendo, Dilma Rousseff foi eleita em segundo turno com 56,05% dos votos válidos, derrotando seu adversário José Serra (PSDB).

Durante a campanha eleitoral da candidata foi utilizado o *jingle* com o seguinte discurso:

Meu Brasil querido, vamos em frente, sem voltar pra trás / Pra seguir mudando, seguir crescendo, ter muito mais / Meu Brasil novo, Brasil do povo, que o Lula começou / Vai seguir com a Dilma, com a nossa força e com o nosso amor / Ela sabe bem o que faz, ela já mostrou que é capaz / Ajudou o Lula a fazer pra gente um Brasil melhor / Lula tá com ela, eu também tô! Veja como o Brasil já mudou! / Mas a gente quer mais, quer mais e melhor! / É com a Dilma que eu vou / É a mulher e sua força verdadeira! / Eu tô com Dilma, uma grande brasileira¹⁷ (João Santana, 2010).

¹⁷ Retirado do vídeo LULA tá com DILMA, EU também tô! Disponível em: <<https://youtu.be/9zw7Ut1AsFQ>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

A mensagem transmitida na letra do *jingle* chama a atenção dos eleitores fazendo um forte apelo para “o Brasil querido, seguir em frente, sem voltar pra trás”. Esse trecho faz referência à continuidade dos projetos iniciados pelo governo do PT. Há de se observar que, o PT conquistou o governo travando uma luta de treze anos e agora precisava se esforçar para se manter no poder. O trecho “sem voltar pra trás”, deixa transparecer que a derrota nas urnas, seria entregar o governo novamente nas mãos do PSDB, ocasionando um retrocesso para o país, uma vez que “Lula havia começado a fazer um Brasil novo”. Sendo assim, somente com a “força do povo”, ou seja, como o voto, (observa-se aqui o pedido implícito), que a candidata poderia então dar continuidade ao governo, era uma forma de fazer valer a pena a luta que o partido começou 1989.

No trecho, “Ela sabe bem o que faz / Ela já mostrou que é capaz / Ajudou o Lula a fazer ‘pra’ gente um Brasil melhor / Lula ‘tá’ com ela, eu também ‘tô’! / Veja como o Brasil já mudou!”, é a parte do discurso em que realmente se faz uma apresentação da candidata e a sua atuação na gestão pública do governo do presidente Lula, enfatizando o apoio do mesmo na campanha e apela para os eleitores observarem as mudanças que já haviam ocorrido com a ajuda dela nesta gestão.

Com a aplicação da técnica de repetição para ficar marcado na memória do eleitor, o discurso, não poderia deixar de exaltar a virtude feminina em “É a mulher e sua força verdadeira! / Eu tô com Dilma, uma grande brasileira”, justamente pra dar ênfase à atuação da mulher na política brasileira, algo que ainda careca de maior representatividade no cenário político nacional.

Há de se observar que, esta campanha estava atrelada o tempo todo ao governo e ao nome de Lula, como de fato, era a continuação da gestão do PT no poder. Consoante a isso, Paiva (2013, p. 13), sintetizou o assunto da seguinte forma:

o trunfo da candidatura petista era o presidente Lula. Tamanha era a confiança dos brasileiros no presidente que apostaram na continuidade do governo Lula através de Dilma. E isto precisava ser explorado durante a campanha.

No quesito musical, o arranjo do *jingle* é bem envolvente e contagiante, trazendo consigo um jeito todo especial de chamar a atenção. Logo no início, o som marcante da bateria é aplicado com propósito de impressionar o eleitor e a presença dos instrumentos de sopro, (trompete, trombone e saxofone) se traduz em alegria em uma curta introdução de apenas dois compassos. O interprete começa a cantar acompanhado apenas dos instrumentos de base (guitarra, teclado, contrabaixo elétrico e bateria) e mais à frente um grupo vocal reforça na melodia em um trecho como se fosse um refrão. Tomando por base a matéria

anteriormente citada publicada pelo jornal Estadão por meio dos jornalistas Alessandra Monnerat e Bruno Vieira, ao revelarem as experiências de Ricardo Garay, compositor de *jingle*, eles trazem seguintes palavras:

este recurso técnico chamado crescendo, serve para passar emoção. [segundo Ricardo Garay] “Quando a música começa calma e tem um refrão alto com o reforço de um grupo vocal, isso ajuda a construir um clima de coletividade e recursos como este, já se provaram eficientes”. (Monnerat; Vieira).

Ao logo do *jingle*, o trombone e o trompete tocam fraseados que encantam e o saxofone barítono juntamente com o contrabaixo elétrico executam em uníssono alguns pontilhados graves interessantes, detalhes que conferem ao *jingle* um clima de total celebração.

4.7. ELEIÇÕES DE 2014 – “CORAÇÃO VALENTE”

No ano de 2014, a presidente Dilma Rousseff, fazendo uso do direito conferido pela a Constituição Federal, em poder lançar-se candidata novamente para mais um mandato consecutivo, empenhou-se em nova campanha eleitoral. Desta vez concorreu ao cargo juntamente com dez candidatos em primeiro turno e sendo eleita em segundo, derrotou seu adversário Aécio Neves da Cunha, mineiro de Belo Horizonte, economista e político brasileiro filiado ao PSDB.

Um dos *jingles* de sua campanha eleitoral e que foi amplamente divulgado tinha por título “Coração valente.” Eis a mensagem:

Dilma, coração valente / força brasileira / garra desta gente / Dilma, coração valente, nada nos segura / pra seguir em frente / Você nunca desviou o olhar do sofrimento do povo / Por isso, eu te quero outra vez / Por isso, eu te quero de novo / Você nunca vacilou em lutar em favor da gente / Por isso eu “tô” juntinho, do seu lado / Com você e Lula pra seguir em frente / Mulher de mãos limpas, “tô” com você / Mulher de mãos livres “tô” com você / Mulher de mãos firmes, vamos viver uma nova esperança / Com muito mais futuro e muito mais mudança / O que tá bom vai continuar / O que não “tá” a gente vai melhorar / Coração Valente¹⁸ (João Santana, 2014).

O termo coração, que dentre muitos outros significados também quer dizer demonstração de afeição, não está neste discurso por acaso. O *jingle* começa adjetivando a candidata como “coração valente”, “força brasileira” e “garra dessa gente”. As expressões

¹⁸ Retirado do vídeo *Jingle* “Coração Valente” Dilma 13 (PT) Brasil 2014. Disponível em: <<https://youtu.be/dD64V151M2Q>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

aqui usadas, de características fortes visam demonstrar o quanto a candidata representa para o país. A confiança e a certeza da vitória nesta empreitada eleitoral também se fazia presente na mensagem no trecho em que diz: “nada nos segura pra seguir em frente”.

No trecho, “Você nunca desviou o olhar do sofrimento do povo e você nunca vacilou em lutar em favor da gente” podem ser aqui traduzidos com a implementação de programas sociais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), Minha Casa, Minha Vida e Luz para Todos, projetos com presença marcante no governo do PT.

Sendo Dilma, a primeira mulher brasileira eleita como presidente da República em 2010, no *jingle* da campanha de 2014 de igual modo, enaltece também a figura feminina em “Mulher de mãos limpas / Mulher de mãos livres / Mulher de mãos firmes”, fortalecendo ainda mais as pautas do feminismo. No artigo “Discursos sobre o feminino: um mapeamento dos programas eleitorais de Dilma Rousseff”, (Mendonça R.; Ogando, 2013, p. 202), demonstrando como “o feminino” foi construído nos programas televisivos das campanhas do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), trazem, então um trecho da fala de Dilma Rousseff, ainda candidata em 2010, nas seguintes palavras:

As mulheres lutaram muito para conquistar seus direitos, para conquistar seu lugar no mercado de trabalho, na arte, no esporte, na política. Minha candidatura simboliza essas novas conquistas. Caso seja eleita vou honrar o meu compromisso com todas as mulheres brasileiras [HGPE, 29/10/2010, tarde e noite].

Podemos aqui fazer uma observação em um trecho no final do *jingle* em: “o que ‘tá’ bom vai continuar / o que não ‘tá’ a gente vai melhorar”. Talvez esse trecho seja uma autocrítica ou quem sabe, uma auto avaliação da candidata em perceber que no governo durante o seu primeiro mandato algo não andava bem. Mendonça D., (2001, p. 20), conseguiu sintetizar este assunto da seguinte forma:

o candidato que assume o erro, justificando o que fez, pode se sair melhor, no julgamento popular do que aquele que foge da resposta e da responsabilidade. Na mente do eleitor, a coragem de falar a verdade e assumir o erro é a prova do caráter e sinceridade, que merece respeito e admiração.

Haja vista, como dissemos que, as letras dos *jingles* são minunciosamente organizadas para propagar as ideias, as virtudes e as qualidades dos candidatos, segundo as contribuições do autor acima citado, o trecho colocado no *jingle*, teve o propósito de alcançar a admiração da candidata por parte dos eleitores.

O discurso desta campanha, já não mostra mais a mesma vinculação com o ex-presidente Lula, diferente do que ocorreu com o discurso de 2010 e da mesma forma já não se fazia tão necessária a apresentação do currículo da candidata.

No quesito musical, observamos que o *jingle* foi feito no estilo de xote com andamento moderado com presença marcante do acordeon com fraseados característicos do estilo nordestinos.

Um detalhe importante a se observar é que, uma versão com a mesma letra e melodia, porém com novo arranjo em estilo *reggae*, foi gravado com voz feminina infantil¹⁹. A interpretação foi feita por Giovanna Lima, de apenas sete anos de idade, da Cidade de Salvador, Bahia. Tal interpretação não teve outra intenção a não ser conquistar mentes e corações dos eleitores especificamente daquele Estado, sobretudo das mulheres principalmente daquelas que são mães que, ao assistir ao vídeo da pequena infante ou tão somente ao ouvir tal interpretação não iria se comover ou se encantar com a *performance* artística e a beleza da voz infantil com aquele sotaque familiar.

Dilma Rousseff foi reeleita com 51,64% dos votos válidos e seu segundo mandato foi caracterizado por momentos de crise econômica e baixa popularidade. No ano de 2016 foi afastada por um processo de *impeachment*, acusada de ter cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas “pedaladas fiscais” e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso Nacional, fato que culminou com a cassação do seu mandato, mas sem a perda dos direitos políticos²⁰ e Michel Temer (MDB), Vice-presidente da República assumiu o comando do governo encerrando o mandato em 2018.

3.8. ELEIÇÕES DE 2018 – “MUDA, BRASIL! MUDA DE VERDADE”

As eleições em 2018 registraram treze candidatos para concorrer ao cargo de Presidente da República. Destacaram-se nesta campanha eleitoral os candidatos Jair Messias Bolsonaro, paulista, militar reformado e político filiado ao Partido Social Liberal (PSL)²¹ e Fernando Haddad, paulista, professor universitário, advogado e político filiado ao PT.

¹⁹ Retirado do vídeo *Jingle* da Dilma 'Coração Valente', interpretado por Giovanna Lima, de Salvador. Disponível em: <<https://youtu.be/cmJNktVgeeU>>. Acesso em: 20 ago.2023.

²⁰ *Impeachment* de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. Senado Federal. <Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

²¹ Em 2022, houve a fusão do Partido Social Liberal (PSL) com o Democrata (DEM) dando origem ao atual União Brasil. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/tse-aprova-registro-do-partido-uniao-brasil>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

Jair Bolsonaro, pouco conhecido no cenário político nacional, à época, era Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro e por atuar como forte opositor do Governo PT, ganhou notoriedade em larga escala por defender pautas como, valores, família, segurança pública, combate à corrupção, liberdade de expressão, liberdade de imprensa e apresentava propostas para resgatar o patriotismo como o lema “A nossa bandeira é verde e amarela”,²² foi eleito em segundo turno, derrotando o seu concorrente político Fernando Haddad do PT com 55,13% dos votos válidos.

Durante sua campanha eleitoral foi utilizado um *jingle* como o seguinte discurso:

Bate forte meu coração / Pra mudar a minha nação / Pela família, pela paz / Com esperança e união / Eu quero um novo rumo / E eu não “tô” sozinho / Para um Brasil mais forte / Só há esse caminho, Bolsonaro / Muda, Brasil / Muda, Brasil / Muda de verdade / Bolsonaro, com amor e com coragem, Bolsonaro / Muda, Brasil / Muda, Brasil / Muda de verdade / Bolsonaro, com amor e com coragem / Eu quero um Brasil livre / Eu olho “pro” futuro / Eu quero ver meus filhos / Num país mais seguro / A nova ordem é mudança, vai, Brasil / Tá na nossa mão / Sou Bolsonaro pra mudar nossa nação, Bolsonaro / Muda, Brasil / Muda, Brasil / Muda de verdade / Bolsonaro, com amor e com coragem, Bolsonaro / Muda, Brasil / Muda, Brasil / Muda de verdade / Bolsonaro, com amor e com coragem, Bolsonaro²³ (Lucas Salles, 2018).

Como se observa, o discurso começa falando de coração, termo em comum com o *jingle* de Dilma Rousseff, “Coração valente”. Este termo tem suas peculiaridades quando inseridos no contexto eleitoral e não tem outro objetivo a não ser causar comoção, sensibilidade ou despertar de alguma forma algum tipo de sentimento nos eleitores.

No trecho inicial, “Bate forte meu coração / Pra mudar a minha nação / Pela família, pela paz / Com esperança e união”, nos leva a interpretar essa parte do discurso como sendo a publicidade de um dos temas da pauta defendida pelo candidato, qual seja, o resgate do patriotismo que pode ser entendido como demonstração de devoção e amor pela pátria exaltando seus símbolos e valores. Uma característica marcante em sua campanha foi a identidade visual com as cores verde e amarela, algo em comum com a campanha de Collor de Mello em 1989.

²² Veja na íntegra os planos de governo de Bolsonaro e Haddad. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/veja-na-integra-os-planos-de-governo-de-bolsonaro-e-haddad>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

²³ Retirado do vídeo Muda, Brasil! Muda de Verdade! - Clipe Oficial da campanha de Jair Bolsonaro para a Presidência. Disponível em: <<https://youtu.be/rcMkKA4RU7M>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

O termo família que, há muito já vinha sendo discutido no Congresso Nacional²⁴, e proferido por inúmeros parlamentares em seus votos na ocasião do *impeachment* de Dilma Rousseff, tornou-se amplamente debatido no decorrer da campanha de 2022 por vários candidatos a cargos eletivos tanto do Legislativo quanto do Executivo e com exclusividade por Jair Bolsonaro, termo este, que não poderia ficar de fora em seu “discurso musical”.

O trecho em que dizia “Eu quero um novo rumo”, sintetizava em apenas uma frase, o seu plano de governo com título “O caminho da prosperidade: proposta de governo constitucional, eficiente e fraterno” que visava um “governo decente, sem toma “lá-dá-cá”, e sem acordos espúrios”²⁵.

O trecho em que dizia “Para um Brasil mais forte, só há esse caminho”, apontava para o candidato como sendo o “caminho” para a mudança e fortalecimento do país.

O trecho, “Eu quero um Brasil livre / Eu olho ‘pro’ futuro”, fazia alusão ao preâmbulo do plano de governo que tinha justamente esse título “Brasil livre”, na segunda página do documento em que o seu teor apontava as diretrizes “para o futuro” da nação.

Os programas voltados para segurança pública, pacote anticrime, que seria a proposta de um conjunto de medidas visando o endurecimento das normas penais para combater crimes graves e à impunidade e projetos de desburocratização para a aquisição de armas de fogo por parte do cidadão de bem, estavam representados também no *jingle* no trecho em que dizia “Eu quero ver meus filhos num país mais seguro”.

Aqui o discurso se apresenta com imponência ao utilizar o termo “A nova ordem é mudança”. A tônica nova ordem é um termo forte que, em muitas vezes é utilizada para se referir a um novo período no pensamento político.

O trecho “Tá na nossa mão” refere-se à responsabilidade que tem o eleitor na qualidade de sujeito político de se tornar parte do sistema democrático elegendo o candidato que, em sua visão seja o melhor para lhe representar administrando assim a coisa pública. Aqui, o mesmo termo, ao que nos parece, veio emprestado do “discurso musical” de FHC na campanha eleitoral de 1994.

²⁴ Projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Família na Câmara dos Deputados - PL 6583/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597005>> e Projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto das Famílias no Senado Federal - PLS 470/2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115242>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

²⁵Veja na íntegra os planos de governo de Bolsonaro e Haddad. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/veja-na-integra-os-planos-de-governo-de-bolsonaro-e-haddad>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

O *jingle* tem um refrão em que o termo “muda Brasil, muda de verdade” é repetido com frequência e com muita ênfase, completando a frase com “Bolsonaro, com amor e com coragem”. O propósito é de memorização até que o eleitor se apresente diante da urna com pelo menos esta parte do *jingle* impregnada em sua mente.

Em se tratando da parte musical, a introdução foi elaborada da seguinte forma: surge logo no início um som grave e contínuo e, sobrepondo a este som o contrabaixo elétrico pontilha uma série de sons em uma frequência parecida com a de um coração batendo forte. A guitarra intervém com um efeito forte de distorção executando o início da parte do canto do Hino Nacional Brasileiro e na décima nota repousa com um som contínuo dando lugar ao triângulo, instrumento de percussão muito utilizado em estilos musicais brasileiros, como o forró e em suas variações.

A introdução muito embora curta, propicia circunstâncias para conquistar a mente e o coração do eleitor, sobretudo daqueles que prezam pelo civismo.

Com o triângulo tocando em movimento moderado, uma voz masculina inicia a interpretação com a frase “Bate forte meu coração”, em consonância com todo o cenário sonoro minuciosamente orquestrado na introdução da obra.

Na segunda sílaba da palavra “bate” em que o intérprete inicia a melodia, a zabumba entra ditando o estilo musical. Desenvolvido em andamento moderado, com firme pulsação, assim era executado o xote com a contribuição do acordeon, conferindo ao *jingle* um clima de festa. Essa era a forma de agradar os nordestinos, conquistando seus votos, haja vista que, o candidato mantinha pouco ou nenhum contato com os eleitores desta região. Daí pra frente o que se observa é um grupo vocal acompanhando o intérprete em uma só voz no refrão e toda vez que o nome do candidato aparece na melodia, nunca se faz de forma cantada e sim de forma bradada em uníssono como se fosse um grito de guerra por uma quantidade incontável de pessoas (uma técnica de dobras de vozes na gravação muito utilizada em estúdio para causar sensação de apoiadores em massa). Os instrumentos de sopro que aparecem no arranjo ficam responsáveis pela melodia atacando apenas quatro notas de forma ascendente sobre cada sílaba do nome Bolsonaro na hora do brado (grito de guerra), somente neste trecho com o objetivo de reforçar o som utilizando a técnica de repetição em clima de celebração para estimular a memorização.

3.9. ELEIÇÕES DE 2022 – “SEM MEDO DE SER FELIZ”

Luiz Inácio Lula da Silva foi o político brasileiro que mais se envolveu com candidaturas presidenciais após a Constituição de 1988. Foi candidato nas eleições de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2022. Sem sucesso nas três primeiras, foi eleito em 2002, disputando em segundo turno com o candidato José Serra (PSDB) e em 2006, também em segundo turno, quando derrotou o candidato Geraldo Alckmin (PSDB). Já em 2022, foi eleito em segundo turno para cumprir seu terceiro mandato em um pleito apertadíssimo, ocasião em que saiu vitorioso com 50,90% dos votos válidos contra o candidato e presidente da República à época, Jair Bolsonaro filiado ao Partido Liberal (PL) que recebeu 49,10%. A diferença entre eles foi de um pouco mais de dois milhões de votos.

Dentre os *jingles* lançados para campanha eleitoral de 2022, o de maior destaque foi o “Sem medo de ser feliz”. Vejamos:

Vem de dentro, eu sei / De novo um sentimento / Por muito tempo esperei / E o coração segue pulsando / Sem medo de ser feliz / Há uma voz que tentaram calar / Mas essa estrela não vai se apagar / E o brilho ilumina a esperança / Com fé num futuro melhor eu vou / Sem medo de ser feliz / Quero ver chegar / Lula lá / Brilha nossa estrela / Lula lá / Renasce a esperança / Lula lá / O Brasil criança na alegria de se abraçar / Lula lá / Com dignidade / Lula lá / O Brasil merece outra vez / Oportunidade pra sorrir / E brilhar nossa estrela / Lula lá / Brilha nossa estrela / Lula lá / Renasce a esperança / Lula lá / O Brasil criança na alegria de se abraçar / Lula lá / Com dignidade / Lula lá / O Brasil merece outra vez / Oportunidade pra sorrir / E brilhar nossa estrela²⁶ (Hilton Acioli, 1989; Leonardo Leone, 2022).

Antes da análise propriamente dita, cabe aqui uma breve observação. O *jingle* acima é uma releitura do *jingle* da campanha de 1989²⁷. Para a primeira parte do *jingle* foi criada uma nova melodia e no refrão, a mesma melodia foi mantida, porém, com algumas adaptações na letra. Essa nova versão foi apresentada pela primeira vez no lançamento da pré-campanha de Lula à Presidência da República e Geraldo Alckmin, seu vice no mês de maio em São Paulo²⁸

O trecho, “Sem medo de ser feliz” é uma frase emblemática do PT desde 1989 que convidava os eleitores a apoiar o candidato com o seu voto livres de qualquer pensamento contrário com relação aos aspectos revolucionários dos militantes do PT como já interpretado no *jingle* “Bote fé e diga Lula lá” da eleição de 2002.

O início do discurso, “Vem de dentro, eu sei / De novo um sentimento / Por muito tempo esperei / E o coração segue pulsando” surge da fala do candidato com Rosângela da

²⁶ Retirado do vídeo Sem Medo de Ser Feliz. Disponível em: <<https://youtu.be/x3HpJuXn7y0>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

²⁷ Lula lá - Coro dos artistas, 1989 (1). Disponível em: <<https://youtu.be/kZF1f4eH3eA>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

²⁸ Janja apresenta *jingle* “Lula Lá” e Lula se emociona. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/janja-apresenta-jingle-lula-la-e-lula-se-emociona/>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

Silva, sua noiva no início do ano de 2022 ao se recordar das emoções que viveu durante a sua primeira campanha presidencial: “eu nunca vou conseguir ter uma campanha com aquela emoção de 89”, ocasião em que Rosângela da Silva convidou Ricardo Stuckert, fotógrafo oficial do candidato e combinou lançar a nova versão com a letra de Leonardo Leone na intenção de fazer a campanha de 2022 com mesmo clima emocional que permeou a primeira campanha de 1989.²⁹

As frases que seguem adiante “Há uma voz que tentaram calar / Mas essa estrela não vai se apagar / E o brilho ilumina a esperança / Com fé num futuro melhor eu vou”, retomam situações em que o candidato viveu ao entre os anos de 2014 e 2019 envolvidos em processos judiciais na Operação Lava Jato³⁰, ocasião em que foi preso e consequentemente impedido de concorrer às eleições de 2018, porém, posto em liberdade em 2019 em decorrência de mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da prisão em segunda instância³¹, e, reavendo seus direitos políticos, tornou a se candidatar concorrendo às eleições de 2022.

O refrão do *jingle* com o célebre termo “Lula lá!” que vem sendo cantado desde 1989, refere-se a Lula lá em Brasília no cargo de Presidente da República. Este mesmo termo é entremeado o tempo todo do refrão com outras frases como “Brilha nossa estrela”. A estrela que ao mesmo tempo é o símbolo do PT, pode ser interpretada como o próprio candidato, em sentido conotativo, por ser a figura principal da agremiação com destaque na sua atuação política ao longo dos anos.

O trecho “Renasce a esperança”, foi inserido na nova versão em substituição do termo “cresce a esperança” da versão original de 1989 para se adequar ao contexto atual da campanha de 2022. De igual modo aconteceu com o termo “com toda a certeza para você”, substituído por “O Brasil merece outra vez oportunidade pra sorrir”.

O termo “O Brasil criança na alegria de se abraçar” ficou mantido na nova versão por se tratar de frase emblemática no *jingle* sendo uma forma poética inserida na mensagem que se reporta ao abraço inocente da criança, sem mágoa, ódio ou rancor comparando com um Brasil despido destes sentimentos para viver a pureza, o sorriso, a ternura.

²⁹ Idem.

³⁰ Caso Lava Jato - A Operação Lava Jato, foi uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil, teve início em março de 2014. Na época, quatro organizações criminosas que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros passaram a ser investigadas perante a Justiça Federal em Curitiba. A operação apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

³¹ Por que Lula foi solto? O princípio da presunção de inocência e o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal que possibilitou a soltura do ex-presidente Lula. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/por-que-lula-foi-solto/1728742984>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

A parte musical da nova versão tem um arranjo simples como na versão de 1989. Um violão dedilha os acordes acompanhando as vozes e em dado momento os demais instrumentos de base (teclado, contrabaixo elétrico e bateria) entram em cena.

Nessa nova versão, algo que difere da de 1989 é uma mudança de tom no último refrão o que confere ao arranjo maior beleza e um clima festivo.

A simplicidade do arranjo deve-se ao fato de a música ter sido já consagrada pela sociedade brasileira como sendo um hino do PT e sendo ainda interpretado por várias artistas, não cabiam mais ornamentações além das que foram postas.

Como em 1989 o *jingle* foi gravado por um grupo de artistas que apoiavam o candidato, na releitura da obra em 2022, optou-se por fazer da mesma forma. Além dos artistas veteranos que participaram em 1989, os contemporâneos também se fizeram presentes na interpretação feita em uma gravação oficial, com a presença de Lula ao centro, juntamente com sua esposa, a socióloga Rosângela Silva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar sobre o assunto dos *jingles* eleitorais, não se teve a intenção de esgotar toda a matéria visto que o assunto é amplo e o recorte se debruça apenas na análise dos *jingles* dos presidenciais eleitos, buscando promover algumas reflexões a respeito da sua importância, da forma como eles conquistam a mente e o coração do eleitor através de sua mensagem e de seu contexto musical exercendo influência sobre os mesmos durante o período da campanha eleitoral, a ponto de impactar nos resultados das urnas.

Podemos concluir que, os *jingles* aqui analisados foram ecléticos em suas letras e músicas. Em se tratando das letras, encontramos fatos históricos, poemas e mensagens que enalteceram o feminismo. Na parte musical, nos deparamos com estilos musicais variados, predominando, sobretudo, os estilos nordestinos.

Os *jingles* que encontramos em suas letras fatos históricos foram, o de Collor de Mello, se reportando ao momento em que o país estava em transição do voto indireto para o voto direto em “É a vez do povo anunciar / O Brasil novo que vai chegar”. No *jingle* de FHC em 1998, quando se reportava sobre a implementação do Plano Real em “Ele plantou a semente do futuro / É o pulso firme nesse tempo turbulento”, ou ainda o *jingle* de Lula de 2006 que respondia as acusações com relação ao Mensalão em “Não adianta tentarem me calar / Nunca ninguém vai abafar a minha voz”, o *jingle* de Bolsonaro em “A nova ordem é mudança, vai, Brasil / Tá na nossa mão” se reportando ao período de crise política que se

desencadeou no país com o *impeachment* de Dilma Rousseff, crise econômica, reflexos do *impeachment* e crise ética com a instalação da Operação Lava Jato. O *jingle* de Lula em 2022 em que se adaptou a letra para a mensagem se adequar ao contexto da campanha em “Renasce a esperança” e “O Brasil merece outra vez oportunidade pra sorrir”, referindo-se ao período histórico de crise ideológica nunca vista que se instalou no país durante o Governo Bolsonaro.

Em alguns casos, encontramos *jingles* que tinham em seus conteúdos mensagens poéticas como o de Lula em 2002, no trecho “Não dá para apagar o sol / Não dá para parar o tempo / Não dá para contar estrelas / Que brilham no firmamento / Não dá para parar um rio / Quando ele corre para o mar / Não dá para calar um Brasil / Quando ele quer cantar” e em 2022, na frase, “O Brasil criança na alegria de se abraçar”.

Os *jingles* de Dilma Rousseff, além do discurso eleitoral, também anunciaram mensagens que enalteciam o feminismo, em 2010 no trecho “É a mulher e sua força verdadeira! / Eu ‘tô’ com Dilma, uma grande brasileira” e em 2014, “Mulher de mãos limpas / Mulher de mãos livres / Mulher de mãos firmes”.

Com relação aos estilos musicais, encontramos os mais característicos do Nordeste como foi o caso do *jingle* de Lula em 2002, de Dilma em 2014 e de Bolsonaro em 2018 em estilo de xote e em 2006, o de Lula com uma mistura de aboio e xaxado.

Os *jingles* de FHC em 1994 e 1998 muito embora feitos em estilos nordestinos, foram executados em andamentos lentos em forma de cânticos litúrgicos.

Os *jingles* de Collor em 1989 e de Lula em 2022 tiveram estilos musicais diversos e ambos foram executados pela coletividade dos artistas.

Algo em comum entre todos os *jingles* aqui analisados é a tonalidade, prevalecendo sempre os acordes maiores o que se traduz em sensação de alegria, clima de festa, momentos de felicidade, diferentemente dos acordes menores que transmitem sensação de nostalgia.

Situação em comum também em todos eles foi a aplicação da técnica de repetição de trechos, geralmente o refrão, com o propósito de memorização do nome e das ideias que representam o candidato.

Nenhum deles tratava de assuntos como, por exemplo, o nome do partido ou número da legenda. Hilton Acioli, compositor do *jingle* “Sem medo de ser feliz”, em 1989, conta que, evitou falar do PT no *jingle* e preferia falar de valores humanos e da estrela que era o símbolo da agremiação, alegando que, falar de partido de modo geral, tiraria a consistência da canção.³²

³² Retirado do vídeo Hilton Acioli autor da música "Lula lá" fala como fez o jingle mais famoso das campanhas eleitorais. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3hFs7iFzxl0>>. Acesso em: 02 set. 2023.

Por fim, cabe aqui considerar que, em uma campanha eleitoral, não há nada que impeça que os candidatos possam lançar a quantidade de *jingles* que quiser, inclusive em vários estilos musicais diferentes para que possam alcançar a maior quantidade de eleitores das diversas regiões do país. Porém, há sempre um *jingle* principal que acaba sendo lançado como o oficial em sua campanha, especificamente aquele que será veiculado no rádio, na TV e em carros de som com o propósito de conquistar a mente e o coração do eleitor antes mesmo de conquistar o seu voto.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm>. Acesso em: 08 ago. 2023.
- CHAUI, Marilena. Breve história da democracia. Democracia em colapso? Curso a democracia pode ser assim: história, formas e possibilidades. Sesc, São Paulo, Boitempo, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/apADPSA>>. Acesso em: 21 jul. 2023.
- COTRIM, Jonathas; LARA, Lorena. *Jingles* eleitorais que marcaram época. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/focas/politico-em-construcao/materia/jingles-eleitorais-que-marcaram-epoca>>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- GOULART, Vanessa Martins. Plano Real e seus formuladores: a análise de uma política anti-inflacionária. Monografia. Curso de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.
- LAFER, Celso. FHC: o intelectual como político. Revista Novos Estudos, Cebrap, São Paulo, Ed. 83, Vol. 28, n. 1 – Mar. 2009.
- LOURENÇO, Luiz Cláudio. *Jingles* Políticos: estratégia, cultura e memória nas eleições brasileiras, 2009. Revista Aurora, PUC, São Paulo, n. 4, p. 205-217, 2009.
- MENDONÇA, Duda. **Casos e coisas**. São Paulo: Globo, 2001.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; OGANDO, Ana Carolina. Discursos sobre o feminino: um mapeamento dos programas eleitorais de Dilma Rousseff. 2013. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ENAP, Brasília, v. 28 n° 83, p. 195-243, outubro/2013.
- MONNERAT, Alessandra; VIEIRA, Bruno. Como fazer um *jingle*? In.: Estadão. [s/d]. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/focas/politico-em-construcao/materia/como-fazer-um-jingle> Acessado em: 21 ago. 2023.
- PAIVA, Fernanda. “Discursos musicais”: uma análise dos *jingles* dos presidentiáveis desde a abertura política, 2013. Revista Temática, UFPB, João Pessoa, Ano IX, n. 06, p. 1-15, Junho/2013.
- PAIXÃO, Vivian Santana. Capas de revistas e sua recepção: como as imagens mantêm ou modificam ideologias, p. 35-47. Imagem e inserção social / Roberto Chiachiri, Simonetta Persichetti (Organizadores). 117 p. São Paulo: Plêiade, 2015.

POLI, Silvia Thais de. A função sinestésica da música no *jingle* político, 2008. Revista Ciência & Cognição, UFRJ, Rio de Janeiro. v. 13, n. 2. p. 222-234, 2008.

PRIOLLI, Maria Luiza de Mattos. **Princípios básicos da música para a juventude. 1º Vol.** 52ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Casa Oliveira de Músicas Ltda, 2011.

QUEIROZ, Adolpho; MANHANELLI, Carlos. Breve história dos slogans políticos nas eleições do Brasil Republicano, 2009. Revista Signos do Consumo, USP, São Paulo. v.1, n.2. p. 235-253, 2009.

AS GARANTIAS MATERIAIS E PROCESSUAIS PENAIS APLICADAS AOS PROCESSOS DE APURAÇÃO DE ILÍCITOS ELEITORAIS

Henry José Pereira Matias

RESUMO: Tradicionalmente a doutrina classifica os ilícitos eleitorais como ilícitos civis, sobretudo pela sua aplicação por meio de um processo civil e que por esse motivo negam-se aos réus diversas garantias materiais e processuais penais. Por meio da revisão bibliográfica verificou-se que as sanções eleitorais são sanções penais, na modalidade de penas restritivas de direito e que o fato de serem aplicados em um processo civil não lhe retira a qualidade material penal. Nesses processos sancionadores pelo direito material envolvido passou-se a chamar-se de processo sancionador eleitoral. Não somente a inelegibilidade é pena restritiva de direitos políticos e ela não se confunde com outras sanções e independente do processo onde são aplicadas, seja administrativo, civil ou penal as garantias do devido processo legal e ampla defesa devem ser asseguradas, pois essas sanções eleitorais restringem os direitos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Ilícitos eleitorais. Sanções penais. Processo sancionador eleitoral. Inelegibilidade. Direitos políticos. Devido processo legal. Ampla defesa.

ABSTRACT: Traditionally, the doctrine classifies electoral offenses as civil offenses, mainly due to their application through a civil process and for this reason defendants are denied various material and criminal procedural guarantees. Through the literature review, it was found that electoral sanctions are criminal sanctions, in the form of restrictive legal penalties and that the fact that they are applied in a civil process does not remove their criminal material quality. These sanctioning processes based on the material law involved came to be called electoral sanctioning processes. Not only is ineligibility a penalty that restricts political rights and it cannot be confused with other sanctions and regardless of the process in which they are applied, whether administrative, civil or criminal, the guarantees of due legal process and broad defense must be ensured, as these electoral sanctions restrict political rights.

KEYWORDS: Electoral offenses. Penal sanction. Electoral sanctioning process. Ineligibility. Political rights. Due process. Broad defense.

INTRODUÇÃO

O direito eleitoral tem peculiaridades próprias, como por exemplo a celeridade no julgamento das ações e a adoção de princípios que buscam a máxima efetividade da democracia, como por exemplo, os princípios da lisura das eleições em que se busca a verdade real na apuração de ilícitos eleitorais e da moralidade pública que visa barrar candidatos que não tenha uma boa vida pregressa.

Entretanto, há um choque com o devido processo legal havendo um nítido deficit de proteção ao cidadão que participa do processo eleitoral. Essa deficiência ocorre especialmente porque as sanções eleitorais não são consideradas penais.

Dá análise das diversas sanções eleitorais verifica-se que elas são frutos do *jus puniendi* estatal, pois predominantemente restringem direitos. Com o surgimento do Estado Moderno a principal sanção penal aplicado pelo Estado é pena de prisão, que vem sendo combatida, e paulatinamente substituída por outra espécie de sanção, ganhando destaque hodiernamente a sanção restritiva de direito, que também é tão gravosa ao réu e que no futuro cogita-se ser a sanção mais grave a ser aplicada pelo Estado.

No direito eleitoral inúmeras sanções são aplicadas, sendo as principais as que restringe os direitos políticos, e, que ao nosso entender, por serem restritiva de direito tem natureza de sanção penal, consequentemente atraindo inúmeras garantias materiais e processuais penais aos representados/investigados/réus nos processos que aqui passamos a chamar de processo eleitoral sancionador.

O processo que se aplica as sanções de cassação de registro, diploma e mandados, multas e a inelegibilidade é civil, por escolha do legislador. A sanção que vai ser aplicadas também ficou a critério do legislador, ocorrendo um embate doutrinaria e jurisprudencial desnecessário quanto a natureza jurídica da inelegibilidade.

No Brasil, portanto, adotou-se a técnica de aplicar sanções restritivas aos direitos políticos por meio de um processo civil, que é chamado de processo civil sancionador, mas devido ao conteúdo material das sanções chamo de processo eleitoral sancionador.

Dessa forma, deve ser aplicados aos procedimentos eleitorais sancionadores as garantias materiais e processuais penais, pois as principais sanções eleitorais têm caráter penal a despeito da escolha de um rito civil para sua aplicação.

1 O DIREITO DE PUNIR DO ESTADO E A EXPANSÃO DO DIREITO PENAL.

É o Estado, na contemporaneidade, que tem a exclusividade de aplicar sanções. Esse direito-dever de punir consolidou-se com o surgimento dos Estados modernos, no século XIX, e juntamente as novas modalidades de penas.

A discussão sobre o direito de punir do Estado não se resume ao estudo da evolução do direito penal, mas, processa-se numa análise da própria gênese do Estado. Tem-se que o direito de punir surge apenas com o Estado, pois anteriormente todos tinham o direito de se defender e atacar, haja vista a inexistência de uma estrutura que monopolizasse o poder e tivesse capacidade de julgar. (Rocha, 2018, p. 2-3).

Assim a legitimação do Estado para aplicar sanções advém do fim da vingança privada quando os homens autorizam o Estado a dirimir conflitos e aplicar as penas em detrimento das suas próprias mãos:

Considera-se que uma república [Estado] tenha sido instituída quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens (Hobbes, 2003, p. 148-149).

Ainda nessa linha conclui Rocha (2018, p. 3) que “com efeito, desde seu início o Estado se reveste do monopólio da violência, da capacidade de julgar e de impor punições. Desse modo, o direito de punir não está diluído na sociedade, mas centralizado e institucionalizado no Estado, e a penalidade é sua exclusividade.”

Somente com o Estado Moderno, no século XIX, é que o direito de punir e as penas passaram a ser racionalizadas, estruturadas e não cruéis. A evolução das penas está intrinsecamente ligada à evolução das formas de Estado, bem como dos sistemas sociopolíticos vigentes e, consequentemente, dos regimes jurídicos.

A referida transformação do direito de punir foi acompanhada pelo desenvolvimento do Estado, que deixa de ser absoluto e se transforma em Estado de direito, no qual mecanismos constitucionais impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem ou desencorajam o abuso ou o exercício ilegal do poder (Bobbio, 1987, p. 19, *apud* Rocha, 2018, p. 14)

Na esteira dos pensadores modernos, já no século XIX, Max Weber (2000) aponta como principal característica do Estado o monopólio da violência. Apenas o Estado tem o direito de estabelecer punições. Assim, tanto a definição do Estado moderno como a do Estado contemporâneo, contemplam o direito de punir. Enfim, o direito de punir está adstrito ao Estado, que a despeito de como é conduzido, seja por soberano ou parlamento, situa-se numa posição onipotente perante a sociedade, no qual lhe incumbe fazer e impor leis, às quais terão que ser obedecidas por todos os indivíduos. Eis a base do direito de punir do Estado (Rocha, 2018, p. 10).

Com a evolução dos Estados absolutistas para os Estados de direito as penas também evoluíram, deixaram de ser penas de suplício, degradantes e cruéis para penas mais humanizadas.

Tem-se que, as primeiras punições tinham a função de degradar fisicamente a figura do contraventor. Ressalte-se que elas não se limitavam ao plano civil, mas estavam arraigadas em interesses religiosos, no qual por meio do tormento físico buscava-se a elucidação e reparação do crime, bem como a salvação da alma (FOUCALT, 1987; 2003). Entretanto, gradativamente, essa forma de punição foi perdendo legitimidade pela sociedade, pois as crueldades das penas se tornaram apenas num teatro macabro que não reparava nem impedia o crime (Rocha, 2018, p. 10).

Esta tipificação e formalização legal das penas modernas tem tornado possível sua configuração já não como *aflições* mas como *privações*: "privações de direitos", segundo a fórmula de Filangieri e de Pagano, e precisamente dos três específicos direitos para cuja tutela, como escreveu Locke, se constitui e se justifica o Estado moderno: a vida, a liberdade e a propriedade, escreveu Ferrajolli (2002, p. 313-314).

Ainda explica Ferrajolli que "Os três tipos de pena consistentes na privação destes três tipos de bens ou de direitos - a *pena de morte*, que priva a vida, as *penas privativas de liberdade*, que privam a liberdade pessoal, e as *penas patrimoniais*, que privam de bens ou de poderes econômicos - aparecem, todas, como formalmente *iguais*, castigando na mesma medida e com o idêntico tipo de sofrimento, à margem das condições pessoais do réu e apenas sobre a base do tipo de delito. Desde este ponto de vista, são fruto da revolução política burguesa, que marca o nascimento da figura do "cidadão" e do correspondente princípio de abstrata igualdade perante a lei (2002, p. 313-314).

Para delimitação deste trabalho não faremos um estudo sobre as penas, suas finalidades e funções, ou analisar as teorias retributivas, da expiação ou preventivas dentre outras. Tão pouco se fará um estudo sobre as origens do Estado moderno e sua estrutura. O que se quer enfatizar é a evolução do Estado, que na contemporaneidade ainda detém o monopólio do direito de punir, porém com a adequação da pena aos ditames sociais, políticos e jurídicos das sociedades pós-industrial, ganhando importância a pena restritiva de direito.

"Igualmente moderna é a forma específica assumida pelas *penas patrimoniais*: tanto as *pecuniárias*, consistentes no pagamento de somas de dinheiro, como as *privativas de direitos*, consistentes na perda temporal ou permanente de alguma capacitação para trabalhar ou de mudar de endereço." (Ferrajolli, 2002, p. 315).

Segundo Ferrajolli com a evolução do direito e da sociedade as penas privativas de direito serão as principais penas, em detrimento das penas privativas de liberdade:

Será necessário esperar as codificações modernas para que sejam abolidas as penas infamantes, para que as multas percam qualquer função reparatória e as duas classes de penas patrimoniais – pecuniárias e privativas de direitos – sejam

formalizadas umas como penas principais e as outras como penas acessórias.” (2002, p. 315).

No direito penal brasileiro ainda não se constata a preponderância das penas restritivas de direito em face das penas privativas de liberdade. No Código Penal “A pena privativa de liberdade é pena autônoma, consoante dispõe o art. 32 do Código Penal, entretanto, rara é sua cominação independente no preceito secundário das normas penais incriminadoras,” (Pacelli; Gallegari, 2020, p. 435).

Não obstante, o sancionamento com penas restritivas de direito ganha mais relevo em outros ramos do direito, pelo fenômeno da expansão do direito penal. A expansão do direito penal é um fenômeno abundante na sociedade pós-moderna e no Brasil também se faz presente no sistema eleitoral.

A democracia brasileira ainda é jovem, sendo um bem escasso, por esse motivo o ordenamento jurídico possui normas para protegê-la, entre as principais estão as que aplicam penas restritivas de direito, especialmente o direito político.

Sem aprofundar no exame da expansão do direito penal, mas reconhecendo que o direito penal na atualidade tem outra configuração, não mais o direito penal liberal do início do surgimento dos Estados modernos, a pena privativa de liberdade vem sendo contestada, ganhando relevo a pena restritiva de direito. “Posto isso, também se torna cabível valorar outra questão: certamente, o problema não é tanto a expansão do Direito Penal em geral, senão especificamente a expansão do Direito Penal da pena privativa de liberdade. É essa última que deve realmente ser contida” (Sánchez, 2013, p. 83-84).

Portanto, pela expansão do direito penal a penas restritivas de direito vem sendo aplicadas em outros ramos jurídico sem a devida proteção ao réu o que lhe causa prejuízos, pois a aplicação da pena restritiva de direito fora do processo penal ganha maior flexibilidade, ou seja, menos rigor na aplicação de garantias no juízo de imputação e na aplicação de princípios do direito penal, sendo esta a principal crítica que se faz ao sistema de sanções eleitorais no direito brasileiro.

O fato de o cidadão ser sancionado com restrição de um direito político em processos eleitorais, civis e/ou administrativo (fora do processo penal) não retira a qualidade desta sanção ser materialmente penal.

2 OS DIREITOS POLÍTICOS E A INELEGIBILIDADE COMO SANÇÃO.

Conforme Gomes (2017, p. 30) “Direito Político é o ramo do Direito Público cujo objeto são os princípios e as normas que regulam a organização e o funcionamento do Estado e do governo, disciplinando o exercício e o acesso ao poder estatal”.

Ganha destaque na doutrina nacional o acesso ao poder estatal, tanto que para alguns autores “os direitos políticos podem vir a ser conceituados, em apertada síntese, como o poder que possui o nacional de participar ativa e passivamente da estrutura governamental estatal ou de ser ouvido pela representação política” (Almeida, 2017, p. 85).

Entre os principais requisitos para participar do pleito eleitoral e posteriormente comandar o governo (caso seja eleito), está o direito político da elegibilidade e sua vertente negativa, a inelegibilidade, que estão previstos na Constituição Federal respectivamente o primeiro, a elegibilidade, no §3º do art. 14; e o segundo, a inelegibilidade, nos §§ 4º, 7º e 9º do mesmo art. 14.

Elegibilidade e inelegibilidade são faces da mesma moeda que condicionam a capacidade eleitoral passiva do cidadão.

O substantivo feminino *elegibilidade* retrata as ideias de cidadania passiva e capacidade eleitoral passiva. Conforme o sufixo da palavra indica, é a aptidão de ser eleito ou elegido. Elegível é o cidadão apto a receber votos em um certame, que pode ser escolhido para ocupar cargos político-eletivos. (Gomes, 2017, p. 180).

Por outro lado, “denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo” (Gomes, 2017, p. 194).

Discussão já antiga na doutrina é saber se a inelegibilidade é sanção jurídica, tal debate sobre a natureza jurídica da inelegibilidade mostra uma visão parcial do fenômeno punitivo no direito eleitoral, pois a restrição dos direitos políticos não se comprime somente a capacidade eleitoral passiva.

As principais sanções no direito eleitoral atingem os direitos políticos passivos, mas não somente a elegibilidade/inelegibilidade que não são as únicas formas de sanção que restringe a capacidade eleitoral passiva do cidadão, conforme exemplifica Gomes:

A perda ou a suspensão de direitos políticos podem acarretar várias consequências jurídicas, como o cancelamento do alistamento e a exclusão do corpo de eleitores (CE, art. 71, II), o cancelamento da filiação partidária (LOPP, art. 22, II), a perda de mandato eletivo (CF, art. 55, IV, § 3º), a perda de cargo ou função pública (CF, art. 37, I, c.c. Lei nº 8.112/90, art. 5º, II e III), a impossibilidade de se ajuizar ação popular (CF, art. 5º, LXXIII), o impedimento para votar ou ser votado (CF, art. 14, § 3º, II) e para exercer a iniciativa popular (CF, art. 61, § 2º)” (2017, p. 35-36).

Nesse sentido, de que há outras sanções aos direitos políticos passivos, a inelegibilidade prevista no inciso XIV do art. 22 da Lei complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades) não é a única sanção a ser aplicada a um réu por meio de uma ação de investigação judicial eleitoral (AIJE):

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes **sanção de inelegibilidade** para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, **além da cassação do registro ou diploma do candidato** diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (grifo nosso).

No atual cenário jurídico ousamos afirmar que existem três sanções no inciso XIV do art. 22 da Lei de Inelegibilidades. É que cassar o registro de candidatura de um candidato equivale a impedi-lo de participar do pleito, com todas as suas consequências, como por exemplo, fazer campanha¹, ter seu nome na urna e consequentemente receber votos; já cassar o diploma equivale a dizer que o candidato eleito não poder exercer o mandato para o qual saiu vitorioso.

Tais consequências da condenação em AIJE são autênticas restrições ao direito político do cidadão, portanto, são penas restritivas de direito (político) que não se confundem com a pena de inelegibilidade.

O posicionamento acima ganha mais sustentação pelo recente fenômeno jurisprudencial das cassações de chapa por fraude a cota de gênero, onde se tornou comum que juízes e tribunais decretem a nulidade dos votos recebidos pelo partido; cassem o respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do partido; os diplomas dos candidatos eleitos a eles vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário sem que, esse candidato eleito seja penalizado com a inelegibilidade².

¹ Conforme o Código Eleitoral pode ser considerado crime:

Art. 337. Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos:

Pena - detenção até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa.

² “[...] AIJE. Vereador. Cota de gênero. Fraude. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. [...] Ausência de candidata fictícia no polo passivo da lide. Litisconsórcio passivo necessário. Inexistência. [...] 7. **Nas AIJEs ou AIMEs por fraude na cota de gênero, para os candidatos eleitos, a procedência da ação impõe a cassação do diploma, a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 anos subsequentes àquela em que se verificou a ilicitude e, caso tenham participado da fraude, a declaração de inelegibilidade, ao passo que, para as candidatas fictícias, aplica-se apenas a sanção de inelegibilidade (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990).** 8. Como os efeitos suportados pelos candidatos eleitos são diversos daqueles suportados pelas candidatas fictícias, não se cogita de litisconsórcio passivo unitário, pois o juiz não precisa decidir o mérito de modo uniforme para todas as partes envolvidas no polo passivo da demanda, tendo em vista a natureza da relação jurídica (art. 116 do CPC). 9. Afastada a exigência de

Nos parece que essa construção jurisprudencial é típico ativismo judicial como resposta a demanda sobre a participação feminina na política, em que pese esta critica o fato é que vem sendo aplicada a cassação do registro ou diploma do candidato eleito como pena autônoma³.

Assim cassar um mandato em ações por fraude a cota de gênero é restrição ao direito político passivo, evidenciando que a inelegibilidade não é única sanção aplicada, embora, na maior parte dos casos seus efeitos jurídicos sejam os mesmos.

Retornando a análise da inelegibilidade como sanção e seus efeitos jurídicos como critério de distinção da natureza jurídica de institutos políticos eleitorais o Supremo Tribunal Federal já decidiu que inelegibilidade e inabilitação para o exercício de função pública, como sanção de um processo de impeachment, são institutos jurídicos diferentes embora tenha efeitos jurídicos iguais:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 1º, inciso I, alínea b, da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90), com as alterações promovidas pela LC 81/94. Alegação de inconstitucionalidade do marco inicial da contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade, a partir do término da legislatura aplicado a agentes políticos que vierem a perder seus mandatos. Inocorrência. 3. Violação ao princípio da igualdade, com fundamento em suposto tratamento diferenciado conferido ao Presidente da República pelo art. 52, parágrafo único da Constituição. Não configuração. 4. **Diversidade da natureza jurídica dos institutos da inelegibilidade e da inabilitação.** Ausência de liame conceitual entre os dois institutos capaz de sustentar o tratamento igualitário perseguido pelo requerente. Inelegibilidade: status eleitoral, configuração imediata. Inabilitação: sanção decorrente de condenação do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade. 5. Marco inicial da contagem do prazo de inelegibilidade. Liberdade de conformação do legislador extraída diretamente de autorização constitucional. Art. 14, § 9º, da Constituição. 6. Preponderância da proteção ao bem comum e ao interesse público em relação aos interesses meramente individuais ou privados. Fortalecimento do sistema democrático e representativo. Incidência dos princípios da moralidade e da probidade administrativa. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 4089, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020) (grifo nosso)

formação litisconsorcial entre os candidatos eleitos e as supostas candidatas fictícias, evidencia-se ser essencial e relevante à Justiça Eleitoral que prossiga na análise da possível fraude na cota de gênero, mesmo diante da ausência de candidata que possa ter atuado na condição de laranja, de modo a dar maior efetividade à ação eleitoral e, assim, impedir que se instale um ambiente propício à impunidade. [...]”(Ac. de 30.3.2023 no REspEl nº 060087909, rel. Min. Raul Araújo.)

³ É que há muito tempo os Tribunais fazem a diferenciação entre o autor da conduta ilícita e o beneficiário da conduta: “[...] Representação. Abuso de poder econômico. Cassação de registro. [...] 2. Em princípio, o desatendimento às regras de arrecadação e gastos de campanha se enquadra no art. 30-A da Lei das Eleições. Isso, contudo, não anula a possibilidade de os fatos serem, também, examinados na forma dos arts. 19 e 22 da Lei Complementar nº 64/90, quando o excesso das irregularidades e seu montante estão aptos a demonstrar a existência de abuso do poder econômico. [...] 9. Deve ser feita distinção entre o autor da conduta abusiva e o mero beneficiário dela, para fins de imposição das sanções previstas no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90. Caso o candidato seja apenas beneficiário da conduta, sem participação direta ou indireta nos fatos, cabe eventualmente somente a cassação do registro ou do diploma, já que ele não contribuiu com o ato. [...]”(Ac. de 13.8.2013 no REspe nº 13068, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)

Que a natureza jurídica entre os institutos da inelegibilidade são diferentes não resta dúvida. Conforme consta do voto do ministro Relator, Edson Fachin, a inelegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico-constitucional ou legal complementar do processo eleitoral e a inabilitação para o exercício de função pública decorrente de condenação do Presidente da República em processo de impeachment, prevista no parágrafo único do art. 52 da Constituição, que possui natureza sancionatória.

O Supremo Tribunal Federal voltou a enfrentar o tema da inabilitação para o exercício da função pública ao formar decisão favorável à ex-presidente Dilma Rousseff (PT), para não suspender seus direitos políticos mesmo tendo sofrido o impeachment em agosto de 2016.

O Supremo Tribunal Federal rejeitou quatro Mandados de Segurança (MS's nº 34378, 34379, 34384 e 34394) contra a decisão do Senado Federal no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, de aplicar apenas a sanção de perda do cargo, sem que ela perca os direitos políticos (as ações foram julgadas na sessão virtual encerrada em 22/9/2023).

A ministra Rosa Weber (relatora) salientou que o STF ao julgar um MS apresentado pelo ex-presidente Fernando Collor contra o prosseguimento do processo de seu impeachment mesmo após sua renúncia ao cargo, entendeu que as sanções são autônomas e considerou constitucional a imposição isolada apenas da pena de inabilitação para o exercício da função pública.

A redação do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal é clara ao dispor que a perda do cargo é com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, porém o guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, entende que perda do cargo é uma sanção e a inabilitação para o exercício de função pública é outra sanção.

Embora se trata de um julgamento político do Senado é inegável que a inabilitação para o exercício de função pública é uma restrição ao direito político passivo aplicado dentro de um processo sancionador eleitoral, como já reconheceu o Supremo.

A grande questão é que o Supremo Tribunal Federal não reconhece em hipótese alguma a inelegibilidade como sanção. Porém, de antemão, afirmarmos que independente da natureza jurídica da inelegibilidade, nas condenações pelo inciso XIV do art. 22 da Lei complementa nº 64/1990 existe verdadeiro processo sancionador eleitoral, pois além dela há outras sanções eleitorais, a de cassação do registro ou diploma do candidato.

Retornando a análise da inelegibilidade pelo inciso XIV do art. 22 da Lei complementa nº 64/1990 Gomes (2017) explica que a inelegibilidade tem duas causas

específicas, a primeira é mera situação jurídica em que o cidadão se encontra no momento de formalização do pedido de registro de candidatura, e a segundo como consequência de uma sanção.

Para o Supremo Tribunal Federal “a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral”⁴ e ponto final. A Suprema Corte não vê diferença na natureza jurídica das inelegibilidades previstas no art. 1º, I e a prevista no art. 22, XIV, ambos da Lei complementar nº 64/1990.

Recentemente o Supremo voltou a reafirmar seu posicionamento no RE nº 929670, que pela sua importância transcreve-se abaixo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS, CONSIDERADA A VIDA PREGRESSA DO CANDIDATO. CONDENAÇÃO EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL POR ABUSO DE PODER COMETIDO NA CONDIÇÃO DE DETENTOR DE CARGO ELETIVO. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE POR TRÊS ANOS. APLICABILIDADE DOS PRAZOS PREVISTOS NA LC Nº 135/2010. INEXISTÊNCIA DE ULTRAJE À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS E À COISA JULGADA. MODIFICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE REGIME DUAL DE INELEGIBILIDADES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. TODAS AS CAUSAS RESTRITIVAS CONTEMPLADAS NO ART. 1º, INCISO I, DA LC Nº 64/90, CONSUBSTANCIAM EFEITOS REFLEXOS A SEREM AFERIDOS QUANDO DA FORMALIZAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. O ART. 22, XIV, DA LC Nº 64/90, NÃO TRADUZ HIPÓTESE AUTÔNOMA DE INELEGIBILIDADE (SANÇÃO). REPRODUÇÃO NO RITO PROCEDIMENTAL DA AIJE DA CAUSA CONSTANTE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA D, DA LC Nº 64/90. INTERPRETAÇÃO SISTÊMICO-TELEOLÓGICA DO ESTATUTO DAS INELEGIBILIDADES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. 1. O exercício legítimo do ius honorum (i.e., direito de ser votado) encontra balizamentos e limites no modelo insculpido pelo constituinte de 1988, que não contemplou um direito amplo de elegibilidade, ao consignar, de um lado, a necessidade de preenchimento das condições de elegibilidade, e, de outro, a não incursão em quaisquer das hipóteses de inelegibilidade, constitucionais ou legais complementares. 2. As limitações ao direito de ser votado fundam-se nos princípios constitucionais da moralidade e da probidade, considerada a vida pregressa do candidato, da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, a teor do que preconiza o art. 14, § 9º, da Lei Fundamental de 1988. 3. A inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, não encerra sanção, porquanto a procedência dos pedidos deduzidos em ação de investigação judicial eleitoral se assemelha, quanto aos efeitos jurídico-eleitorais, às demais hipóteses das alíneas do art. 1º, I. 4. A causa restritiva ao exercício do ius honorum judicialmente reconhecida, com esboço no art. 22, XIV, produz seus efeitos na esfera jurídico-eleitoral do condenado, se – e somente se – o pretendo candidato formalizar requerimento de registro de candidatura em pleitos vindouros, ou, em se tratando de recurso contra a expedição do diploma, nas hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes. 5. O art. 22, XIV, da LC nº

⁴ Conforme entendimento firmado no julgamento conjunto das ADCs no 29/DF e 30/DF, e da ADI no 4.578/AC.

64/90, reproduz no rito procedimental da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) a inelegibilidade da alínea d, especificamente indicando os comandos impostos ao juiz nas hipóteses de condenação por abuso de poder econômico, abuso de poder de autoridade e pelo uso indevido dos meios de comunicação (i.e., cassação do diploma e declaração de inelegibilidade), sem introduzir qualquer hipótese autônoma de inelegibilidade. 6. O legislador eleitoral complementar incorreu em manifesta atecnia ao afirmar que a inelegibilidade do art. 22, XIV, encerraria sanção, máxime porque a natureza jurídica de instituto é efetivamente perquirida a partir da análise dos efeitos jurídicos que efetivamente dele advêm. 7. O art. 22, XIV, da LC nº 64/90, em sua exegese literal, não veicula peremptoriamente inelegibilidade-sanção, na medida em que referido dispositivo apresenta – e impõe – dois comandos contraditórios ao magistrado, em eventual condenação por abuso de poder político e econômico: de um lado, determina que seja declarada a inelegibilidade, o que pressupõe que essa situação jurídica preexiste e está apenas sendo reconhecida judicialmente; e, por outro lado, comina a sanção de inelegibilidade, pressupondo que é a sentença que constituirá esse novo estado jurídico, pressupondo que é a sentença que declarará esse novo estado jurídico. 8. A interpretação lógico-sistemática do regime jurídico das inelegibilidades rechaça o caráter sancionatório do art. 22, XIV, uma vez que a condenação em ações de impugnação de mandato eletivo atrai, reflexamente, a restrição do art. 1º, I, d, da LC nº 64/90. Seria um contrassenso lógico afirmar que a procedência do pedido em outra ação (AIJE), que visa igualmente a apurar abusos de poder econômico, consigne uma hipótese de inelegibilidade-sanção. 9. O art. 1º, inciso I, alínea d, do Estatuto das Inelegibilidades, é o fundamento normativo para reconhecer, reflexamente, a restrição à cidadania passiva em decorrência de condenação exclusivamente por uso indevido dos meios de comunicação (efeitos reflexos ou secundários), embora a literalidade da alínea d refira-se apenas a abuso de poder político ou econômico. 10. In casu, a) a controvérsia jurídica travada cinge-se em perquirir se há, ou não, ofensa às garantias constitucionais da coisa julgada e da irretroatividade da lei gravosa, ex vi, respectivamente, do art. 5º, XXXVI e XL, nas hipóteses de aumento de prazo de 3 (três) para 8 (oito) anos da inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, da LC nº 64/90, em razão de condenação por abuso de poder político ou econômico, quando (i) se verificara o trânsito em julgado e (ii) ocorrer o exaurimento do prazo de 3 anos, tal como disposto na redação primeva do indigitado preceito. b) Em consequência, verificado o exaurimento do prazo de 3 (três) anos, previsto na redação originária do art. 22, XIV, por decisão transitada em julgado, é perfeitamente possível que o legislador infraconstitucional proceda ao aumento dos prazos, o que impõe que o agente da conduta abusiva fique inelegível por mais 5 (cinco) anos, totalizando os 8 (oito) anos, sem que isso implique ofensa à coisa julgada, que se mantém incólume; c) A racionalidade subjacente ao julgamento das ADCs nº 29 e nº 30 deve ser aplicada tout court ao art. 22, XIV, e à alínea d (sobre a qual a Corte já se pronunciou), razão pela qual, sob a dogmática constitucional, a extensão dos prazos de inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei da Ficha Limpa, justamente porque não versa sanção. d) Destarte, não revela ofensa à retroatividade máxima, de ordem a fulminar a coisa julgada, mesmo após o exaurimento dos 3 (três) anos inicialmente consignados na decisão judicial passada em julgado que reconhece a prática de poder político ou econômico (reconhecimento este que, aí sim, faz exsurgir a inelegibilidade). Trata-se, em vez disso, de exemplo acadêmico de retroatividade inautêntica (ou retrospectividade). Da impossibilidade de modulação dos efeitos do pronunciamento 11. A modulação temporal encerra técnica de decisão ínsita à declaração de inconstitucionalidade, máxime porque sua ratio essendi consiste em preservar situações jurídicas consolidadas durante o período em que a lei ou ato normativo reputados por inconstitucionais produziram efeitos. 12. In casu, a) não houve declaração de inconstitucionalidade ou mesmo interpretação conforme do art. 22, XIV da Lei Complementar nº 64/90. b) Diversamente, a Suprema Corte assentou a constitucionalidade do aludido preceito, cuja exegese não destoa daquela aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 2012, 2014 e 2016. 13. A modulação temporal se justifica, de igual modo, nas hipóteses de viragem jurisprudencial, ante os efeitos normativos

decorrentes da fixação de precedentes, os quais acarretam uma expectativa legítima aos cidadãos, os quais pautam suas condutas orientados pelo entendimento até então consolidado. 14. No caso sub examine, a) A jurisprudência remansosa de 2012, 2014 e 2016 (Caso Tianguá, para o qual eu fiquei redator para o acórdão) não cancelava a pretensão aduzida pelo Recorrente. b) Portanto, a Suprema Corte apenas e tão só endossou a jurisprudência pacífica do TSE. Por tal razão, descabe cogitar expectativa legítima dos candidatos que estão exercendo seus respectivos mandatos de permanecerem no cargo. 15. A modulação acarretará o afastamento imediato dos agentes políticos que estejam ocupando ilegitimamente os mandatos, ainda que isso implique o recálculo de coeficiente eleitoral. 16. No caso vertente, a) Os candidatos que se encontravam em situação análoga à do Recorrente deram causa à renovação do pleito, na medida em que concorreram cientes de que a jurisprudência remansosa assentava a sua inelegibilidade. b) Os aludidos candidatos estão no cargo por força de cautelares concedidas, em sentido contrário à jurisprudência então pacífica do TSE (2012, 2014 e 2016), que foi corroborada pela Suprema Corte nesse julgamento. c) Como corolário, não se pode admitir que uma cautelar, deferida em sentido diametralmente oposto ao entendimento cristalizado no TSE, possa consolidar situações jurídicas quando há centenas, senão milhares, de pronunciamentos Colegiados do TSE e dos TREs, desde 2012, no sentido da jurisprudência que se consolidou nesta Corte. d) Os custos econômicos de celebração do novo pleito não justificam a manutenção dos candidatos eleitos no cargo, uma vez que o legislador ordinário, ao engendrar o modelo de novas eleições, ponderou esses riscos alusivos ao dispêndio de recursos, ancorado em seu amplo espaço de conformação de definir e redefinir arranjos normativos inerentes ao funcionamento do processo político-eleitoral. e) Os custos políticos também desabonam o acolhimento da modulação, porquanto geraria um caos social e profunda instabilidade política admitir a manutenção de agentes políticos investidos no mandato por um pleito viciado na origem por ultraje tanto aos bens jurídicos tutelados pela axiologia eleitoral (no caso de ilícitos) quanto ao descumprimento das regras alusivas às hipóteses de inelegibilidade (no caso em que se deferem pedidos de registro de candidatos manifestamente inaptos a concorrerem no

prélio). 17. Por esse conjunto de argumentos, rejeita-se a modulação. 18. Fixada a seguinte tese de repercussão geral no RE nº 929.670/DF: “A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral transitada em julgado, ex vi do art. 22, XIV, da LC nº 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea d, na redação dada pela LC nº 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registro de candidatura em trâmite”. 19. Ex positis, voto pelo DESPROVIMENTO do recurso extraordinário.

(RE 929670, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-076 DIVULG 11-04-2019 PUBLIC 12-04-2019)

Portanto, para o Supremo Tribunal Federal, conforme consignado no acórdão acima, “a inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, não encerra sanção, porquanto a procedência dos pedidos deduzidos em ação de investigação judicial eleitoral se assemelha, quanto aos efeitos jurídico-eleitorais, às demais hipóteses das alíneas do art. 1º, I., (...) máxime porque a natureza jurídica de instituto é efetivamente perquirida a partir da análise dos efeitos jurídicos que efetivamente dele advêm.”

De fato tanto a inelegibilidade do art. 1º, I e a do art. 22, XIV da LC nº 64/1990 tem o mesmo efeito jurídico, qual seja, impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou,

caso eleito, de os exercer. Esse é o mesmo efeito jurídico do já citado impedimento para o exercício de função pública previsto no parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal e nem por isso foi considerando ter a mesma natureza jurídica da inelegibilidade.

Dessa forma, há uma contradição nas decisões do STF em definir a natureza jurídica de um instituto jurídico pelos seus efeitos jurídicos. “Ora, esse resultado de gerar óbice à elegibilidade também se verifica nas situações de desatendimento das condições de elegibilidade ou dos requisitos formais da candidatura, sem que se possa, somente pelo motivo da similitude de efeitos produzidos, equiparar conceitualmente esses institutos jurídicos e a inelegibilidade (...)” (Mello, 2022, p. 176).

Ainda, o Supremo Tribunal Federal destaca que “há contradição no art. 22, XIV, da LC nº 64/90, em sua exegese literal, que não veicula peremptoriamente inelegibilidade-sanção, na medida em que referido dispositivo apresenta – e impõe – dois comandos contraditórios ao magistrado, em eventual condenação por abuso de poder político e econômico: de um lado, determina que seja declarada a inelegibilidade, o que pressupõe que essa situação jurídica preexiste e está apenas sendo reconhecida judicialmente; e, por outro lado, comina a sanção de inelegibilidade, pressupondo que é a sentença que constituirá esse novo estado jurídico, pressupondo que é a sentença que declarará esse novo estado jurídico”.

Essa contrariedade é superada pelo fato de que “o que realmente define a essência de um instituto jurídico é o substrato fático ou jurídico exigido para a sua configuração, isto é, o seu fato gerador, valendo repetir que a inelegibilidade do art. 22, XIV da LC nº 64/1990, surge no mundo jurídico pela decisão condenatória na AIJE, que constitui de forma direta a inelegibilidade do cidadão.” (Mello, 2022, p. 167).

“A verificação da conotação sancionatória dessas espécies de inelegibilidade deve ser realizada através da análise de seus conteúdos normativos, providência imprescindível em razão do princípio da tipicidade, pelo qual a configuração do impedimento ocorre quando reunidos os requisitos exigidos para cada uma das causas de inelegibilidade” (Mello, 2022, p. 160).

Dessa forma não concordamos com os argumentos apresentado pelo Supremo Tribunal Federal e filiamo-nos a corrente que entente a inelegibilidade prevista no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/1990 é sanção.

Há outras sanções aos direitos políticos no direito eleitoral, como por exemplo, cassar o registro de candidatura, cancelar o diploma de eleito, inabilitar para o exercício de cargo público, que são sanções autônomas e distintas da inelegibilidade. Em regra, no direito

eleitoral, são aplicadas por meio de um processo eleitoral sancionador, como por exemplo, nos artigos 30 – A, 41 – A e 77 e seguintes da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

“Uma distinção importante sobre a qual olvidam os críticos [a inelegibilidade como sanção] é que as aludidas penalidades de cassação de registros (art. 41 – A e 73 ss; e 22, XIV, LC nº 64/1990), negação do diploma (art. 30-A, LE), cassação do diploma (art. 30 -A, 41 – A e 73 ss., LE; 22, XIV, LC n.º 64/1990) e cassação do mandato (art. 14, §10, CF/88) não dizem respeito propriamente à configuração da elegibilidade, até porque, quando de suas cominações, o cidadão já terá em regra exercido as prerrogativas desse direito, havendo obtido o seu registro de candidatura, realizado atos de campanha eleitoral e tido o seu nome posto a disposição do eleitor” (Mello, 2022, p. 216).

Portanto, essas sanções são decorrente de uma ato ilícito e as “ações judiciais, em suma, se dirige unicamente à apreciação da ocorrência do fato ilícito imputado e das consequências jurídicas a ele correspondentes (multa, cassação do registro, diploma ou mandato), não se cogitando a reapreciação da presença ou não dos pressupostos gerais da elegibilidade, temática que é tratada apenas na fase de registro de candidatura ou no RCED” (Mello, 2022, p. 217).

Por último, não é demais destacar que na Constituição Federal os direitos políticos estão inseridos no título que trata dos direitos e garantias fundamentais, portando são direitos fundamentais e sua perda ou restrição dever ocorrer por meio de um processo com todas as garantias inerentes ao devido processo legal.

3 PROCESSO ELEITORAL SANCIONADOR E A LIBERDADE DO LEGISLADOR PARA DEFINIR SANÇÕES E PROCEDIMENTOS.

O direito de punir do Estado não se materializa somente no processo penal e a pena de prisão não é a única forma de sanção, a *contrario sensu* isso quer dizer que o *jus puniende* estatal se encontra em outros ramos do direito, como por exemplo, o administrativo, o ambiental, o tributário e o eleitoral e nesses ramos do direito a pena é diversa da prisão.

Os fundamentos entre os diversos processos sancionadores são os mesmos, o direito de punir do Estado que não o exerce somente por meio de um processo penal, mas em diversos processos não penais.

Chamamos de processo eleitoral sancionador o processo que aplica uma punição de caráter eleitoral não veiculada em um processo penal.

Não há um corpo de normas processuais eleitorais sancionadoras (código) e a maneira que o Estado define e aplica a sanção ficou a exclusivo critério do legislador.

Veja-se que no passado já se aplicou restrição ao direito político, como sanção, por meio de um processo administrativo. É que até o ano de 2008, o Tribunal Superior Eleitoral,

por meio da interpretação do art. 41, § 3º da Resolução TSE nº 22.715/2008, tinha o entendimento de que a desaprovação das contas de campanha impedia a obtenção da certidão de quitação eleitoral do candidato e também até esse mesmo ano a prestação de contas eleitoral era considerado um processo administrativo, somente com a edição da lei nº 12.034 no ano de 2009, que deu nova redação ao art. 30 na Lei das Eleições, é que se passou a considerar a prestação de contas eleitoral um processo jurisdicional.

É o legislador quem deve decidir se o fato por ele proibido deve ter caráter administrativo ou penal, ou talvez ambos os caracteres, e estabelecer sobre esta base a consequente sanção: uma sanção pecuniária mais ou menos elevada, quando se entenda que o fato não lesiona bens ou direitos fundamentais e, por conseguinte, pode ser qualificado como ilícito administrativo de competência da autoridade administrativa; uma pena restritiva da liberdade pessoal, quando, ao contrário, seja considerado lesivo a bens de fundamental interesse individual ou coletivo e seja qualificado como delito, de competência da autoridade judiciária. E nada impede que possa considerá-lo lesivo de vários bens, fundamentais e não fundamentais, e, por conseguinte, merecedor tanto de uma pena como de uma sanção administrativa (Ferrajolli, p. 335).

Por exemplo, a captação ilícita de sufrágio é considerado crime nos termos do art. 299 do Código Eleitoral que estabelece a sanção de reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa; e ao mesmo tempo ilícito eleitoral previsto no art. 41 – A da Lei nº 9.504/1997, com sanção de pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma⁵.

Só então, perceber como as chamadas penas ou sanções “acessórias” podem estar, às vezes, no âmbito de um processo penal, como, outras vezes, são sanções administrativas, no âmbito de um processo administrativo ou, no nosso sistema, estão também no processo civil sancionador” (Xavier, 2022, p. 53).

Não resta dúvida de que a escolha de como o Estado exerce o poder punitivo eleitoral fica ao critério do legislador:

Quando se olha para variados sistemas nacionais e, mesmo internamente, no nosso ordenamento jurídico, percebe-se, por exemplo, que pode uma penalidade ser realizada em um processo penal ou em um processo administrativo; podem penas restritivas de direitos serem aplicadas sozinhas, cumuladas entre si, ou ainda, cumuladas com uma pena privativa de liberdade; pode vir a serem aplicadas, penas e sanções, em um ou mais de um processo sancionador; todas as hipóteses, a depender do modelo adotado pelo país.

Nisso, é preciso entender as penas (= penalidades) entre as chamadas penas principais e penas ou sanções acessórias.

Depois, deve-se distinguir o que são penas dos possíveis efeitos da condenação (criminal)” (Xavier, 2022, p. 53).

⁵ AgRgAg nº 6553: a absolvição na representação por captação ilícita de sufrágio, ainda que acobertada pela coisa julgada, não obsta a *persecutio criminis* pela prática do tipo penal aqui descrito (art. 299 do CE).

No processo penal, em regra, a perda do mandato eletivo é uma pena acessória da pena principal (privativa de liberdade ou restritiva de direitos), e deve ser decretada pelo órgão que exerce a função jurisdicional, como um dos efeitos da condenação, quando presentes os requisitos legais para tanto⁶. Já nas ações típicas eleitorais, AIJE, AIME, RCED entre outros, também decreta-se a perda do mandato, porém o rito é considerado processual civil.

No Brasil as penas restritivas de direitos políticos são aplicadas tanto em um processo penal como em processo civil que por aplicar sanções é chamado de processo civil sancionador⁷.

Nesses processos civis sancionadores eleitorais entendemos que por ser aplicada uma sanção aos direitos políticos deve ser chamado de processo eleitoral sancionador, como abaixo se explica.

É que o legislador brasileiro adotou a técnica de aplicar uma sanção eleitoral (formalmente penal) por meio de uma ação civil, por isso concluímos que é um processo formalmente civil e materialmente penal, por simples escolha do legislador, tanto da sanção como do procedimento para sua aplicação.

Considerando que a aplicação de multas, inelegibilidades, cassação do registro de candidatura, do diploma, do mandato inabilitação para exercer cargo públicos são sanções que restringe o direito político “é preciso, portanto, obedecer de forma estrita ao princípio constitucional do devido processo legal para aferir a materialidade e autoria da conduta reputada ilícita, respeitando os direitos do cidadão à ampla defesa e contraditório em face das imputações lançadas contra sua pessoa” (Mello, 2022, p. 178).

O que se constata é que sanções aos direitos políticos por serem aplicadas em processo civil parte da doutrina entende que elas não tem natureza penal e como consequência o réu/cidadão não tem as mesma garantias materiais e processuais penais.

Emblemático é o caso de aplicação da sanção de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos na Lei de Improbidade Administrativa (lei nº 8.429/1992). É que o art. 17 da referida lei determina que a ação para a aplicação das sanções de que ela trata seguirá

⁶ No Código eleitoral existe crime previsto em que a sanção principal é cassação do registro de candidatura: Art. 334. Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores:

Pena – detenção de seis meses a um ano e **cassação do registro se o responsável for candidato**. (grifo nosso)

⁷ Para ilustrar veja-se o direito comparado (Portugal): “Pois bem, eis um panorama – incluídas breves justificativas – do direito português, junto ao direito pátrio, quanto aos processos sancionatórios, tendo sido demonstradas: (a) a preferência do processo penal no âmbito de Portugal, bem como da possibilidade de aplicação conjunta de sanções administrativas e penais, ainda que isso seja feito no bojo de um processo criminal; (b) a concomitância de processamentos no Brasil, nas esferas administrativa, penal e (inclusive) cível.” (Xavier, p. 105).

o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil. Por outro lado o §4º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa determina que os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador sejam observados nos seus processos.

Até mesmo no direito penal está havendo mudança no paradigma constitucional de proteção ao direito político, um direito fundamental como já se disse.

O Supremo Tribunal Federal na tese 1190 consignou que “A suspensão dos direitos políticos prevista no artigo 15, III, da Constituição Federal (“condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos”) não impede a nomeação e posse de candidato aprovado em concurso público, desde que não incompatível com a infração penal praticada, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, art. 1º, III e IV) e do dever do Estado em proporcionar as condições necessárias para a harmônica integração social do condenado, objetivo principal da execução penal, nos termos do artigo 1º da LEP (Lei nº 7.210/84). O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao regime da pena ou à decisão judicial do juízo de execuções, que analisará a compatibilidade de horários.”

Conforme anota Ferrajoli (2002) o limite da pena é a dignidade da pessoa humana e no julgamento do recurso extraordinário nº 1282553, citado acima e que fixou a tese nº 1190, os argumentos para sua edição foram justamente o “respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, art. 1º, III e IV)”. Embora a tese firmada pelo STF é de que a inelegibilidade não é sanção há claro tratamento do caso como sanção.

Não resta dúvida de que diante da natureza de sanções eleitorais aplicadas no processo civil, este conforma na verdade um *processo materialmente penal*, devendo ser chamado *processo eleitoral sancionador* – em homenagem ao direito material - e, no qual, os institutos processuais, por tal razão, recebem uma forte influência de técnicas processuais penais, conforme entendimento de Xavier (2022, p.74) sobre o processo administrativo sancionador aqui transportado para o direito eleitoral.

Dessa forma, não se pode ter maiores dificuldades em aceitar que as sanções eleitorais têm natureza penal e não civil. Já o procedimento para sua aplicação tem natureza civil, pois o fato de o legislador, sem discutir o acerto ou desacerto, ter escolhido um procedimento não penal não retira a natureza penal das sanções aos direitos políticos.

Só então, perceber como as chamadas penas ou sanções “acessórias” podem estar, às vezes, no âmbito de um processo penal, como, outras vezes, são sanções administrativas, no âmbito de um processo administrativo ou, no nosso sistema, estão também no processo civil sancionador (Xavier, 2022, p. 53).

O sistema precisa fechar, o direito eleitoral precisar urgentemente considerar que as inúmeras restrições aos direitos políticos possuem natureza penal.

4 PRINCÍPIOS MATERIAIS E PROCESSUAIS PENAIS APLICADOS AOS PROCESSOS SANCIONATÓRIOS ELEITORAIS.

No Brasil não se percebeu a gravidade das sanções eleitorais e a sua desproporção na proteção processual (observância do devido processo legal) ao acusado nos procedimentos adotados para sua imputação. Talvez por ser considerado um ilícito civil⁸, doutrina e jurisprudência rechaçam qualquer garantia material e processual penal.

Também a dificuldade em aceitar um processo eleitoral sancionador se deve ao fato de que não existe uma teoria geral do processo eleitoral sancionador e tão pouco o legislador teve essa intenção.

No atual sistema jurídico brasileiro as sanções que não sejam a privativa de liberdade possuem uma menor proteção de garantias do devido processo legal, o que de todas sorte não se está incorreto, “[...] não haveria nenhuma dificuldade em admitir esse modelo de menor intensidade garantística dentro do Direito Penal, sempre e quando - isso sim - as sanções previstas para os ilícitos correspondentes não forem de prisão” (Sánchez, 2022, p. 184).

Mas não somente no direito penal essa gradação é possível, mas em todos os processos sancionadores, ou seja, em todos os processos que o Estado exerça o *jus puniendi*. É que “O Direito Penal, dentro de sua unidade substancial, contém dois grandes blocos de ilícitos. O primeiro, os dos cominados com penas de prisão. o segundo, o dos que se vinculam a outro gênero de sanção.” (Sánchez, 2013, p. 186-187).

Não é demais lembrar que os direitos políticos são direitos fundamentais, pois estão previstos nos arts. 14, 15 e 16 da Constituição Federal e inseridos no Título II, dos direitos e garantias fundamentais, merecendo, portanto a mesma proteção do direito a liberdade.

Todavia, verifica-se que no direito eleitoral a gradação entre a gravidade da pena (por exemplo: inelegibilidade; cassação de registros, negação do diploma cassação do mandato) e a proteção do investigado é desproporcional.

⁸ “A partir da análise de sua natureza, as sanções eleitorais podem ser divididas em dois grandes gêneros, dentro dos quais se amoldam suas respectivas espécies. Nessa linha, divisam-se: a) sanções eleitorais penais, oriundas da prática de ilícitos eleitorais de caráter criminal; e **b) sanções eleitorais cíveis, que podem ser políticas – quando afetem os direitos políticos** daqueles que as deflagrem – ou administrativas, quando impliquem reprimendas de cunho extrapolítico, concentrando-se sobre o patrimônio ou outros direitos de seus agentes provocadores” (Alvim, 2013, p. 46-47, grifo nosso).

Embora o procedimento seja processual civil a sanção é penal e como solução para mitigar a deficiência de proteção é perfeitamente possível haver uma gradação, um meio termo entre o direito penal e do direito civil no momento da imputação do ilícitos eleitorais⁹, visto que, ao lado do processo penal é possível concluir que no Brasil há um processo eleitoral sancionador, uma subespécie do processo sancionador penal.

No direito eleitoral a pena restritiva de direitos políticos é muito mais gravosa de que algumas penas previstas no corpo do direito penal eleitoral. O que faz mais sentido, dar tratamento penal a quem fura a fila da votação¹⁰ ou a outros ilícitos que ferem gravemente a democracia?

Por um lado, como foi demonstrado, que será difícil frear certa expansão do Direito Penal, dadas a configuração e aspirações das sociedades atuais. Por outro lado, que a teoria clássica do delito e as instituições processuais, que por sua vez refletem a correspondente vocação político-criminal de garantia próprias do Direito Nuclear da pena de prisão, não teriam que expressar idêntica medida de exigência em um Direito Penal moderno com vocação intervencionista e "regulamentadora" baseado, por exemplo, nas penas pecuniárias e privativas de direitos, assim como para um eventual Direito Penal da reparação (Sánchez, 2013, p.185).

Assim, arrastar para o direito eleitoral as garantias materiais e processual penais é imperativo constitucional, visto que, sendo os direitos políticos fundamentais “O interesse público, entretanto, não se reduz ao poder de punir do Estado, notadamente, somente havendo o justo processo quando a formalização da pretensão de punir se contenha em um determinado procedimento, condicionado às garantias de defesa e aos direitos fundamentais” (Xavier, 2022, p. 69).

“Ou seja, há, em qualquer processo materialmente penal (= sancionador), uma tensão entre a garantia de que o arguido possa exercer, plenamente, a defesa, mas também uma garantia da acusação, em poder realizar o dever de punir do Estado” (Xavier, 2022, p. 70).

Agora, é claro: “Não se trata de uma mera instrumentalidade, decorrente da falta de eficácia, direta e imediata, da pena, e nem sequer de uma pura necessidade de proteção das garantias individuais, no momento da aplicação da pena”; o processo penal é mais do que mero instrumento de realização do direito penal, é o “caminho necessário para a pena e espelha o contexto onde se torna possível a verificação da legitimidade punitiva e a realização dos fins atribuídos ao Direito Penal (Leite, 2016, p. 299, *apud* Xavier, 2022, p. 63).

“O ponto-chave residem pois, em admitir essa graduação da vigência das regras de imputação e dos princípios de garantia no próprio seio do Direito Penal, em função do concreto modelo sancionatório que este acabe assumindo” (Sánchez, 2013, p.182).

⁹ Como assim foi reconhecimento legalmente nas ações de improbidade administrativa com a inclusão do §4º do art. 1º pela lei nº Lei nº 14.230, de 2021.

¹⁰ Art. 306. Não observar a ordem em que os eleitores devem ser chamados a votar:
Pena – pagamento de 15 a 30 dias-multa.

Assim, a plena aplicação do código de processo civil nos ritos eleitorais não é a melhor solução para proteção da lisura e legitimidade da eleição com a compatibilização do devido processo legal previsto na Constituição Federal.

Merece destaque a redação do §3º do art. 44 da Resolução TSE nº 23.608/2019, que “dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições”, ao dizer que “a representada ou o representado não poderá ser compelida(o) a prestar depoimento pessoal, mas tem o direito de ser ouvida(o) em juízo caso assim requeira na contestação”.

Acertada essa disposição, pois a oitiva do representado, neste caso, é meio de defesa e cabe a ele decidir o que melhor convém na estratégia de resistência a pretensão acusatória, afastando a aplicação do art. 385 do Código de Processo Civil.

Melhor seria, na perspectiva de proteção a ampla defesa, se a referida resolução ao inovar, como assim o fez, o direito processual eleitoral, deixa-se expressamente consignado que o depoimento pessoal seria o último ato da fase instrutória (como no processo penal).

A Lei de Improbidade Administrativa tem artigo com redação semelhante, trata-se do §18 do art. 17 da referida lei que dispõe que “ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão”.

Portanto, conforme já exposto acima o fato do procedimento ser civil não impede a aplicação de garantias materiais e processuais penais, não em sua integralidade, mas em pontos que se faz necessário a garantia do devido processo legal e da ampla, a exemplo, do que já foi citado sobre a Lei de Improbidade Administrativa, que segue o rito comum do código de processo civil, mas garante ao réu no § 19 do art. 17 a não se aplicação na ação de improbidade administrativa da presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo investigar se as sanções eleitorais têm caráter penal e se os princípios e garantias materiais e processuais penais seriam aplicados aos processos sancionadores eleitorais. Para tanto, estudou-se o fenômeno da punição pelo Estado e a evolução das penas, para verificar se as sanções eleitorais são penas restritivas de direito ou meros sanções civis.

Da bibliografia consultada chegou-se a conclusão de que o Estado ainda detém o monopólio do *jus puniendi* e que atualmente a pena de prisão vem sendo contestada e em sua substituição defende-se a aplicação de penas pecuniárias e perincipalmente das penas restritivas de direito.

Constatou-se ainda que as principais sanções aplicadas no direito eleitoral são restrições aos direitos políticos do cidadão e que há certa confusão entre o conceito de inelegibilidade e sua natureza jurídica. A inelegibilidade é tanto *status* jurídico quanto sanção, a depender do caso subjacente onde se discute o direito de participar do processo eleitoral.

Diferente do que entende o Supremo Tribunal Federal a inelegibilidade prevista no inciso XIV do art. 22 da Lei de Improbidade Administrativa é sanção, por restringir um direito político, qual seja, participar do processo eleitoral (capacidade eleitoral passiva). Esse mesmo inciso ainda tem outras sanções que por si só atraem as garantias materiais e processuais penais.

Não obstante, e como afirmado acima, a inelegibilidade não é a única restrição ao direito político e não se confunde com outras restrições como por exemplo, cassação do registro de candidatura, cancelamento do diploma de eleito e inabilitação para o exercício de cargo público.

Sendo as sanções eleitorais verdadeiras penas restritivas de direito o fato de serem aplicadas por meio de um processo civil, não lhes retira a natureza penal ante o direito material envolvido nesses processos.

Ficou constatado que o legislador tem ampla liberdade para escolher em que tipo de processo é aplicado sanções eleitorais, sendo que, predominantemente é aplicado por um processo civil, mas também já se aplicou por meio de processo administrativo e ainda se aplica pelo processo penal.

Por ser um processo sancionador que veicula sanções eleitorais nomeou-se de processos eleitoral sancionador, em homenagem ao direito material discutido.

Sendo um processo eleitoral sancionador é perfeitamente possível, e portanto confirmando a hipótese deste trabalho, que as garantias materiais e processuais penais são aplicáveis aos processos sancionadores eleitorais que objetivam restringir direitos políticos, seja por meio da aplicação de inelegibilidades, cassação do registro de candidatura, cancelamento do diploma de eleito e inabilitação para o exercício de cargo público.

Evidente que não se trata de transportar o direito processual penal para os processos eleitorais, mas pode haver uma gradação e análise de compatibilização do que realmente se

faz útil na proteção da garantia do devido processo legal e ampla defesa, a exemplo do que ocorreu na Lei de Improbidade Administrativa, que expressamente reconheceu o caráter sancionador.

Em conclusão, reconhecendo que as diversas sanções eleitorais têm caráter penal é necessário que algumas garantias materiais e processuais penais sejam aplicadas em benefício dos réus/investigados/representando nas ações cíveis eleitorais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 11 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

ALVIM, Frederico. **A sanção jurídica no direito eleitoral**. Estudos eleitorais, Brasília, v. 8, n. 2, p. 46-47, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1308>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências**. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Resolução nº 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2008/resolucao-no-22-715-de-28-de-fevereiro-de-2008>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

XAVIER, Marília de Araújo Barros. **O modelo brasileiro de direito administrativo sancionador**: do processo civil sancionado ao *ne bis in idem*. Tese (Doutorado em direito) -

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/30250>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

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

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Marins Fontes, 2003.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. **Teoria da elegibilidade**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

PACELLI, Eugênio, CALLEGARI, André. **Manual de direito penal**: parte geral. 6. ed. rev. atual e reform. São Paulo: Atlas, 2020.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **Uma análise política do direito de punir do estado**. Hegemonia, (26), 24. DOI: <https://doi.org/10.47695/hegemonia.vi26.270>. Disponível em <https://revistahegemonia.emnuvens.com.br/hegemonia/article/view/270/216>. Acesso em: 25 set. 2023.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2013.

O VOTO EVANGÉLICO: os eleitores, os escolhidos e a representatividade

Isabela Silva Alves¹

RESUMO: Esse artigo busca fazer um breve histórico dos evangélicos no Brasil, mostrando o seu crescimento em números, comportamento, crenças e, principalmente, posições políticas. Traçar um perfil médio de quem são os eleitores e os eleitos pelo seguimento e uma amostra, em números, de quem foram os eleitos para a Câmara Federal pelo Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2014, 2018 e 2022 é um dos objetivos, além de reforçar a importância da representatividade na vida democrática do país.

PALAVRAS-CHAVE: Religião; Política. Eleições. Candidaturas Evangélicas.

ABSTRACT: This article aims to provide a brief historical overview of evangelicals in Brazil, showcasing their growth in numbers, behavior, beliefs, and, especially, political positions. Additionally, this study depicts the profile of the voters and elected representatives from the evangelical community for the Federal Chamber of Deputies by the State of Rio de Janeiro in 2014, 2018, and 2022. The political consequences of the growth of this group are also addressed in terms of their impact on democratic life in Brazil.

KEYWORDS: Religion. Politics; Elections. Evangelical Candidacies.

UM BREVE HISTÓRICO: QUEM SÃO OS EVANGÉLICOS NO BRASIL?

Ler um jornal online, ouvir música no Spotify, assistir à novela em um aplicativo de streaming. Velhos hábitos repaginados e totalmente integrados aos novos tempos.

A segmentação se apresenta nesse novo cenário, direcionando conteúdo para nichos específicos, gerando isolamento e extremismos, mostrando um caminho para onde estamos seguindo com nossas práticas e costumes.

Em três exemplos veremos um *frame* de um filme que decuparemos nessas páginas: a Folha Universal tem uma tiragem duas vezes maior (2,5 milhões de exemplares) (Spyer, 2020) que a da Revista Veja; o segmento de música Gospel figura entre os mais ouvidos nas plataformas digitais e a proliferação de novelas bíblicas na segunda maior emissora do Brasil - comprada em 1989 por 45 milhões de dólares - (De Sá Netto, 2020) é um quadro claro do crescimento do número de evangélicos no Brasil.

Esse crescimento não se dá de maneira estanque. Acompanhado a isso, vemos o declínio do número de cristãos católicos. Os protestantes que eram 5% dos brasileiros na década de 1950, nessa década de 2020, chegam ao patamar de 31,8% da população. Vemos aqui um crescimento de seis vezes no percentual do número de membros dessas igrejas. Já a parcela de católicos que em meados do século passado representava 93,5%, hoje representa 49% dos brasileiros, segundo os dados do IBGE. Caso nada drástico ocorra, veremos o número de evangélicos e católicos se equivalerem na próxima década.

José Paes Neto (2019) destaca que o Brasil é hoje o maior país pentecostal do mundo. Em 2010, segundo dados do Censo do IBGE, estimava-se que o número de evangélicos de origem pentecostal no Brasil já teria ultrapassado 25 milhões, sendo a sua grande maioria, mais de 22 milhões, localizados nas áreas urbanas.

Para falar do evangélico que vai à urna votar a cada dois anos e dos mesmos que, além de votar serão os votados, mostro um pequeno apanhado sobre definições e pontos importantes que merecem destaque.

Como sabemos das nossas experiências do dia a dia, generalizações carregam consigo distorções ou leituras rasas. Digo isso para esclarecer que essa massa que representa o povo evangélico é muito plural e diversa, tendo, obviamente, pontos em comum.

Das igrejas com os ritos mais tradicionais, como os das igrejas Batistas, Metodistas, Adventistas ou Presbiterianas, tiramos a experiência de um culto mais “raiz”, com pastores formados em Teologia e, muitas vezes, com uma segunda graduação em administração, e

percebemos isso na liturgia, na vestimenta dos membros e até na arquitetura da construção e na decoração interna dos templos.

Já nas Igrejas classificadas como Neopentecostais, onde temos a maioria dos integrantes do segmento evangélico, estão as tão difundidas Universal do Reino de Deus, a Mundial do Poder de Deus e a Renascer em Cristo. Os pastores que são lideranças locais, celebram um culto regado a muitos louvores, igrejas possuem telões de LED e estrutura de som e iluminação de última geração, e os templos possuem um estilo mais contemporâneo. A Assembleia de Deus lidera o ranking em número de membros, sendo a maior denominação.

Como os apaixonados por futebol sabem a escalação completa dos seus times, como sinal da mudança dos tempos, vemos nas rodas de conversa uma total intimidade das pessoas com o nome dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal, mesmo trabalhando em área completamente diversa do Direito ou do Judiciário, assim como os não evangélicos, sabem que o Pastor Edir Macedo é o Bispo Presidente da Universal, que o Valdomiro Santiago é o cara do chapéu e líder da Igreja Mundial e que o enérgico Silas Malafaia é o líder da Assembleia de Deus Vitória em Cristo. Conhecidos como Televangelistas entraram nos lares através dos programas da TV aberta e invadiram os smartphones com o domínio total das redes sociais.

Observar esses comportamentos religiosos e culturais é uma das fontes de conhecimento de diversos grupos de estudo, tanto da sociologia, como do Direito, da Comunicação e de toda as ciências humanas e, de forma complementar, partilham-se dados buscando focar a observação em suas áreas de interesse.

Num levantamento recente do IBGE registrou-se que anualmente são inauguradas 14 mil novas igrejas evangélicas no Brasil.

Busquemos aqui afastar as ideias preconceituosas de associar fé à fraqueza e à falácia do pobre fanático e do rico manipulador de mentes. Segundo a antropóloga Diana Lima (2012 apud Spyer, 2020, p. 64), “os fiéis neopentecostais sabem perceber criticamente a organização da Igreja e retiram da igreja aquilo que eles entendem que podem beneficiá-los”. Foquemos no viés dado pelas Ciências Sociais que levam a análise para o lado prático e não sobrenatural.

As igrejas evangélicas ocupam, na grande periferia, os espaços abandonados pelo Poder Público, funcionando, segundo o antropólogo Juliano Spyer (2020), como estado de bem-estar social informal.

Tornar-se evangélico, complementa Spyer, não é só uma aposta no sobrenatural, mas uma escolha feita a partir da observação da experiência das pessoas que moram no seu entorno, nas periferias e nas favelas.

A migração é um fator que merece destaque nesse cenário de crescimento do número de cristãos protestante e podemos separá-la em dois momentos. Um movimento, no final do século XIX, nas colônias formadas no Sul do país, de origem europeia, que são em grande número protestantes, e as migrações massivas vindas do Nordeste, ocupando a periferia das grandes cidades da região sudeste, estabelecendo assim, uma espécie de laço familiar nessa terra geradora de grande expectativa e receio que é a cidade grande.

Gilberto Velho (2007 apud Spyer, 2020, p. 70), antropólogo, destaca as migrações que transformaram a paisagem social do Brasil, a partir da década de 1950, que fizeram com que passássemos de um país rural, com 80% da população morando no campo, para um país urbano, com 70% da população nas cidades. Essa ocupação da periferia urbana deixou a população mais afastada geograficamente da igreja católica, que se localizam em regiões mais centrais das cidades, enquanto as igrejas evangélicas proliferaram abundantemente nessa região. Spyer (2020) acrescenta sobre a vida desses nordestinos nas “quebradas”, onde “as igrejas proveem desde conforto emocional, dinheiro em momentos de dificuldade, acesso a empregos, consultas com profissionais da saúde, encontros com advogados ou com representantes do Poder Público, até vagas em clínicas de desintoxicação”.

As práticas adotadas no cristianismo evangélico invadem o tecido social, não agindo somente na esfera religiosa, mas criando uma forte disciplina pessoal, a ideia de rede solidária, o estímulo à alfabetização – todos precisam ler a Bíblia – e uma exaltação massiva ao empreendedorismo e ao progresso profissional.

Um dos temas mais controversos e ponto de muitas críticas dentro e fora das igrejas evangélicas neopentecostais é a Teologia da Prosperidade sobre a qual o antropólogo Juliano Spyer (2020) diz haver “uma expectativa de recompensa como consequência da conversão, sendo estimulado a atuar de maneira empreendedora para enfrentar as adversidades da vida”. Ainda segundo o antropólogo: “a meta não é apenas financeira e, sim, viver melhor”.

Marchesi e colaboradores (2021), que em seu artigo focam em aspectos mais específicos da Igreja Universal, discorrem sobre o empreendedorismo:

A expressão familista do empreendedorismo, nos moldes da IURD (Igreja Universal do Reino de Deus), é parte fundamental da governamentalização neoliberal e produz importante convergência entre a gramática religiosa, a racionalidade econômica e a moral conservadora.

Com o exposto, por todas essas características, muitos protestantes passaram a integrar uma nova classe média, tendo para alguns um viés exclusivo da fé, como uma benção recebida, e para outros um sentido mais sociológico observado a partir da conversão como o “fim do alcoolismo e consequentemente da violência doméstica, o fortalecimento da autoestima, da disciplina para o trabalho e aumento do investimento familiar em educação e nos cuidados com a saúde. Esse conjunto de mudanças geralmente conduz à ascensão socioeconômica” muito bem destacado por Juliano em seu livro (Spyer, 2020). Podemos, de forma sucinta, dizer que tornar-se evangélico melhora as condições de vida dos mais pobres no Brasil.

Quando falamos em religião, periferia e os habitantes dessa periferia, temos que mirar obrigatoriamente o olhar na população preta, e o que vemos nesse primeiro momento desconstrói o que muitos pensam sobre a religião dos afrodescendentes do Brasil. Os dados trazidos por Spyer em seus estudos mostram que:

Em termos estatísticos, a religião mais popular entre os afrodescendentes do Brasil não é nem o candomblé nem a umbanda. A maioria da população negra e parda frequenta igrejas evangélicas e tem uma preferência particular pelas igrejas pentecostais como a Assembleia de Deus. Um dos motivos dessa predileção do negro pobre pelo cristianismo de tradição protestante é a busca por ambientes de culto que não o segregassem. Nas igrejas católicas, os ricos deviam acompanhar a missa sentados, e os pobres, geralmente negros, tinham que dar seu lugar e assistir às missas de pé e no fundo das igrejas. No culto evangélico, senta quem chegar primeiro, e isso tem implicações políticas. (Spyer, 2020)

Ainda sobre esse tema, David Martin (2013 apud Spyer, 2020, p. 57), sociólogo da religião ressalta que o protestantismo é “uma religião pregada em linguagem simples com exemplos simples por pessoas simples para pessoas simples. Não causa surpresa, portanto, que quase um terço dos pentecostais brasileiros viva em situação de pobreza agora, com renda familiar per capita de até um salário-mínimo, e sejam predominantemente (60%) negros e pardos. Fenômeno modernizante e que tem o potencial de elevar os pobres à classe média”.

Essa descrição feita por Martin me remete a uma fala do ator e humorista Paulo Vieira que diz que o conteúdo do maior canal da TV aberta nacional, transmitido em grande parte para pobres e periféricos, é feito por quem não gosta nem de pobre, nem de TV aberta (Vieira, 2021). A partir disso, podemos esperar uma migração da audiência para outros canais que retratem a realidade vivida no cotidiano do povo das grandes cidades ou para a internet.

Aproximar. Seja na comunicação, na TV ou na Igreja. Uma fala fácil e inclusiva. Uma receita quase infalível para adquirir novos adeptos.

Toda essa comunicação passa pela figura central do Pastor, que muitas vezes alcançou esse posto por ser um líder local e ter uma fê inabalável. Segundo David Lehmann (2019 apud Spyer, 2020, p. 188), “mais do que um modo de obter recursos financeiros, se tornar Pastor é uma forma de se apresentar como pessoa digna à sociedade”. Segundo Marchesi e colaboradores (2021), “O poder pastoral engendra a produção de verdades universais, aqui orientadas pela convenção com Deus na consecução do casamento, do empreendedorismo familiar, da preservação da família e o consequente combate ao divórcio”. Para Maurício-Junior (2021), os pastores pentecostais são os mestres da narrativa, construindo primeiramente o relato do chamado no qual o líder pentecostal mostra que foi escolhido por Deus para exercer um ministério específico no mundo, e na sequência a necessidade e obrigação que os vocacionados têm de serem “usados por Deus”. Por fim, são “homens de Deus”, “cheios da unção”, enfim, “cheios do Espírito Santo”. O pastor, portanto, é acima de tudo um pregador. E ser usado por Deus é pregar poderosamente.

Trocando o foco da religião do povo preto periférico, acho válido usarmos um outro filtro e mirarmos no papel da mulher evangélica, tanto no universo restrito do seu lar, passando para um alastramento social. Conforme o Censo de 2010, as mulheres representam 55,7% da população evangélica do país, com um contingente de 42,3 milhões de pessoas (Marchesi; Rosa; Resende, 2021). Existem 20% de mulheres a mais que os homens nas Igrejas Evangélicas. Para a antropóloga Maria Campos Machado (2005 apud Spyer, 2020, p. 124) “O pentecostalismo combate a identidade masculina predominante na sociedade brasileira, estimulando os homens a serem dóceis, tolerantes, carinhosos, cuidadosos”.

Para Márcia Thereza Couto (2002 apud Spyer, 2020, p. 125), a mulher que adere às igrejas pentecostais ganha maior autonomia ao se tornar a mediadora em relação ao sagrado dentro de casa. E esse poder cresce à medida que ela consegue, como uma estratégia de proteção de família, motivar a conversão de seu parceiro.

Através desse papel de uma espécie de mediadora familiar assumido pela mulher, e pelo papel a ela imbuído e absorvido por muitos anos de amor romântico tido como padrão a ser almejado, a busca por apaziguar e manter uma relação saudável entre os membros que convivem cotidianamente nesse universo tão restrito passa a ser uma meta de vida e não se poupará esforços para esse êxito. Um ponto importante destacado pela historiadora Olivia Dias (2019 apud Spyer, 2020, p. 59): “uma mulher com nível superior, empregada e com casa própria ser abandonada pelo marido tem um peso, para a pobre tem outro”.

Pela conversão vemos a busca real da melhoria das relações familiares, passando pela promoção da educação formal. Podemos citar um exemplo prático nesse objetivo educacional da Igreja: a criação da Faculdade Vitória em Cristo, que hoje ministra os cursos de teologia, mas busca junto ao MEC o cadastramento de diversos cursos e o incentivo abertamente declarado na formação de mais pedagogos para combater, em sua visão, a dominação da esquerda nas escolas.

A membresia é a todo tempo estimulada a ter uma visão muito mais individualista e por isso, muitas vezes, é tão contrária aos programas assistenciais do Governo.

Para Oliveira e Gracino Junior (2023), “as igrejas evangélicas são tecnologias de organização social da periferia, peças centrais da engrenagem populista conservadora para a produção de sujeitos das políticas conservadoras de fundo neoliberal”.

Segundo o antropólogo Ronaldo de Almeida (2019 apud Spyer, 2020, p. 73), esse crescimento demográfico evangélico transborda para sua presença em espaços institucionais incluindo cargos no governo, em escolas e na mídia, especialmente em programas da TV aberta.

Nesse ponto, gostaria de falar sobre representatividade, com foco no comportamento eleitor e nos evangélicos escolhidos para os cargos eletivos no poder.

1 QUEM ESCOLHE, POR QUE ESCOLHE E QUEM SÃO OS ESCOLHIDOS

Todo grupo que se constitui quer ter vez e voz. Impossível fugirmos dessa realidade. O crescimento do número de evangélicos no Brasil gerou diretamente um maior número de representantes do segmento.

Vemos a sintonia no discurso dentro da Igreja e no palanque. Sem um pedido de voto explícito no púlpito – o que é proibido - pastores, candidatos ou não, usam de sua influência e popularidade nas propagandas eleitorais oficiais, veiculadas a partir de regras definidas pelos tribunais eleitorais, para pedir votos e exercer o seu poder de influência em prol de um determinado candidato.

Décadas atrás, a ideia disseminada era a de que não se podia falar de política nas igrejas. Cristianismo e política não se misturavam.

Gregários que somos, mantemos a nossa vida social, e desde o momento em que estabelecemos os alicerces democráticos que nos pautam até os dias de hoje, a desinformação existe, em maior ou menor proporção, gerando maior ou menor impacto.

Nas eleições de 2014, duas das principais pautas entre os evangélicos eram: caso os evangélicos não fossem eleitos, as igrejas seriam fechadas e os pastores seriam obrigados a celebrar casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Com as redes sociais ainda não tão presentes no cotidiano das pessoas, esse tipo de informação circulava principalmente em rodas de conversa e panfletos apócrifos distribuídos nas portas das igrejas ao final dos cultos. Tudo ainda era bem difuso e pouco coordenado, vemos o seguinte cenário destacado pelo pesquisador e pastor batista Davi Lago (2018 apud Spyer, 2020, p. 197): "Nas eleições presidenciais brasileiras de 2014, os três primeiros colocados no primeiro turno receberam, cada um, o apoio de segmentos evangélicos diferentes".

Quatro anos depois, já em 2018, o quadro é outro. As redes sociais foram usadas, de forma lícita - e em alguns casos, ilícita – para informar, segmentar e até manipular. Em troca da permanência do indivíduo nas redes, um cardápio do que os algoritmos achavam que seria interessante era ofertado, independente se o que era oferecido era fato ou fake. A união em torno de um candidato se fez e proliferou o discurso contra a Ideologia de Gênero, a legalização do aborto e das drogas e contra o fantasma do comunismo.

Outro ponto que merece destaque, segundo Spyer (2020), foi a ideia de que:

o evangélico precisa se envolver na política para viver em um país pautado pelas suas crenças. Chamamento para o fim da alienação e foco na importância do voto e do exercício pleno da cidadania. 55%, 2019, em Pesquisa encomendada pelo O Globo, acham que o pastor deve falar de política.

Em 2022, vimos, ainda contando com a grande ajuda das redes sociais, uma migração do discurso para algo macro. Pouco se usa o discurso que um determinado grupo quer calar a Igreja, usando sim, um discurso abrangente: a luta contra o fim da liberdade de expressão.

Após o resultado das eleições de 2022 consolidou-se a ideia de que numa eleição majoritária é necessário falar para fora da bolha, dialogando com setores diferentes da grande base de apoio mais fiel. A conquista de novos votos é muito importante.

Igrejas protestantes são diferentes, eleitores evangélicos são diferentes e os representantes escolhidos também são dos mais diversos campos de atuação. Mesmo com tanta diversidade um ponto de grande força e importância é a Bancada Evangélica no Congresso, que é maior do que qualquer partido na Casa. Um a cada 6 parlamentares no Congresso é evangélico (Spyer, 2020). Marcela Tanaka destaca que dados recentes mostram que a bancada nacional do Congresso nas últimas cinco legislaturas, entre 2002 e 2018, passou de 44 para 84 parlamentares, quase dobrando sua representação em um período relativamente curto – dezesseis anos. O Senado Federal também registrou um aumento entre

2014 e 2018, passando de três senadores evangélicos para sete (Tanaka, 2020). Quando unidos em busca do mesmo interesse, possuem uma das maiores forças no congresso, tanto em votações, quanto em negociações com o poder executivo. Alguns críticos alinham-se ao pensamento do Sociólogo Ricardo Mariano (2012 apud Spyer, 2020, p. 193) que diz que os “políticos eleitos com o voto dos fiéis atuam como despachantes da Igreja”. Como tudo na vida, existem ônus e bônus.

A diversidade entre os representantes eleitos que se declaram evangélicos é muito grande. Encontramos eleitos em todos os partidos com representantes no congresso. Temos ex-governadora, ex-senadora e deputada federal em partidos de esquerda, que possuem pautas progressistas, que se diz abertamente contrária do aborto. O mesmo ocorre com o pastor evangélico eleito pelo PSOL, um partido tão refratário às misturas que ocorrem entre vida política e religião. Esse mesmo deputado em entrevista concedida à jornalista Ana Paula Bimbati (2022), do site UOL, diz “Não farei parte da bancada evangélica. Não estarei em Brasília para defender interesses da igreja, não quero que o Estado seja extensão da igreja, não quero que a Constituição seja expressão de doutrina religiosa”.

Mesmo o presidente eleito em 2018 tendo 68% dos votos evangélicos, o que equivale a 21 milhões de votos, seu concorrente direto recebeu 10 milhões de votos evangélicos, uma diferença significativa, mas tendo uma votação expressiva. Nesse ano, tivemos o Presidente eleito com a maior margem de votos entre o segmento evangélico da história democrática recente (Evangelista; Reis, 2021).

Ainda sobre a eleição de 2018, Christina Vital da Cunha e Ana Carolina Evangelista (2019), destacam alguns recordes: o maior número de votos nulos e abstenções em âmbito nacional – 30,8%; o maior número de candidaturas à Presidência da República – 13 candidatos e um total de 34 partidos; o maior número de concorrentes a uma vaga na Câmara Federal – 8.207 candidaturas; além de ser a eleição cuja temática da violência e na qual a presença da religião se fizeram mais presentes. Neste pleito, 79% dos brasileiros queriam um presidente que acreditasse em Deus e 30% desejavam que o presidente fosse de sua mesma religião.

Existiu e existe até hoje a ideia messiânica, entre alguns fiéis, de que o Brasil será “salvo” da corrupção por um evangélico. Oliveira e Gracino Junior (2023) falam sobre o tema:

Para entendermos tal processo, precisamos considerar não a onda populista conservadora que se precipitou sobre diversas partes do mundo, mas também a conjuntura política brasileira das últimas décadas, marcada por uma cruzada moral

no combate à corrupção ensejada e levada a cabo pela Operação Lava-Jato e, principalmente, a forma como a elasticidade do discurso evangélico consegue traduzir esses cenários em sínteses discursivas capazes de oferecer gramáticas de ação política.

Numericamente, sendo 31,8% da população, os eleitores evangélicos não decidem uma eleição, já que seriam necessários 50% + 1 dos votos, mas é inegável a importância desse segmento em uma corrida eleitoral. Políticos e coordenadores de campanhas eleitorais sabem da força que existe em uma simples oração em Igreja Evangélica durante o período eleitoral com igrejas abarrotadas e atentas ao que está sendo dito. O Instituto Datafolha registra que um em cada quatro fiéis vota de acordo com a determinação do pastor/igreja (Spyer, 2020).

Cabe ressaltar que apesar de toda força e importância no cenário político nacional, a Convenção Geral das Assembleias de Deus tentou criar o Partido Republicano Cristão (PRC), em 2016, mas segundo a jornalista Nathallia Fonseca (2023), da Agência Pública, não obteve o número de assinaturas necessárias para a criação.

Já a Igreja Universal optou por congregar todos os candidatos da Igreja no antigo Partido Republicano Brasileiro, hoje Republicanos. Para Marcelo Camurça: “Para mim, foi sintomática dessa estratégia a escolha pela IURD de um partido com o nome republicano” para investir como seu único e principal móvel político. A ideia de república/republicano passou a ser o emblema mais nítido da configuração de um regime laico nas discussões políticas no país, a ponto de a afirmação de “ser ou não ser republicano” funcionar como exemplo de critério ético na condução da vida política e pública” (Camurça, 2020). Mais um avanço no sentido de tentar não caracterizar o partido Republicanos como um partido da IURD, foi o passo dado pela direção nacional do partido, cedendo a um Prefeito da Baixada Fluminense, a presidência do partido no Estado do Rio de Janeiro, tirando um Bispo licenciado da Igreja do comando.

O poder midiático de pastores e lideranças evangélicas, tanto nos meios tradicionais como nas novas redes, ressoam e transbordam, fazendo com que as temáticas que antes só eram encontradas em campanhas de candidatos evangélicos, sejam apropriadas por candidatos de direita, independente de sua religião. Para Josir Cardoso Gomes (2022), “o crescimento evangélico está associado à ascensão da direita e dos movimentos conservadores e reacionários às pautas identitárias e as que buscam a diminuição da desigualdade social”.

Sobre essa reação às pautas identitárias, destaco os pontos levantados por Ana Carolina Evangelista e Livia Reis, que apontaram o ano de 2009, ano do lançamento do III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) como o início “de uma maior

coordenação entre católicos e evangélicos no Congresso Nacional pela ‘defesa da família’, com foco principal no combate à descriminalização do aborto e do reconhecimento de direitos da população LGBTQI+” (Evangelista; Reis, 2021). Para o pesquisador Rafael Rodrigues, o foco “passou a não ser sobre uma denominação específica, mas uma união na guerra contra a esquerda” (Fonseca, 2023).

Seria ingênuo acharmos que os cristãos católicos estão assistindo à perda de fiéis e espaço em cargos de poder, sem que nada seja feito para tentar reverter as perdas em ganhos. Católicos recorrerão aos espaços usados há séculos para difundir alguns exemplos das suas principais vertentes. Católicos Carismáticos têm um dos seus principais representantes na política, o governador do segundo maior estado do país. Tanto no exercício do cargo, quanto na recondução ao mesmo, onde conseguiu uma vitória em primeiro turno com quase 60% dos votos, todas essas características de um homem de fé, ligado à família e aos princípios cristãos, cantor e músico, foi muito explorada e ganhou posição de destaque entre as ações e matérias de campanha. Já o atual vice-presidente, demonstra a articulação de membros mais conservadores da Igreja Católica, do qual é membro, a Opus Dei.

Usando os dados do historiador Guilherme Lopes (2015), conseguimos pincelar o desempenho eleitoral de alguns candidatos evangélicos no período da redemocratização:

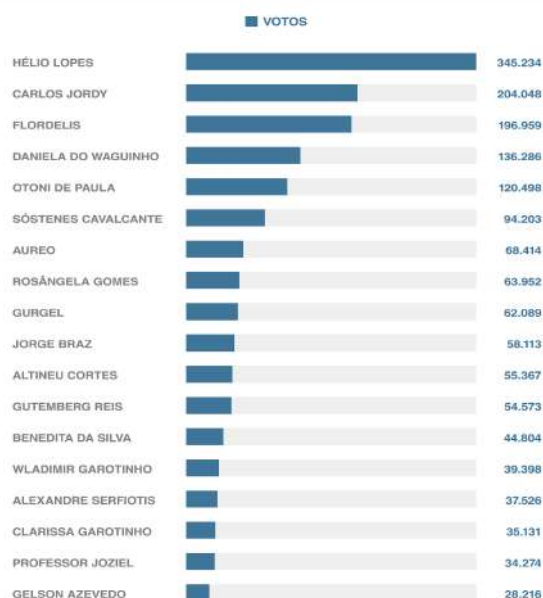
Nas eleições de 1982, a primeira pós-abertura, os deputados federais evangélicos eleitos foram 12. Em sua primeira tentativa, a Igreja Universal, que posteriormente viria a ser um dos principais expoentes da atuação política evangélica, lançou Eraldo Macedo, irmão do Bispo Edir Macedo, como candidato a deputado estadual pelo PTB fluminense, sem sucesso. (...) Como reflexo dos investimentos em mídia e do crescimento populacional evangélico, a bancada parlamentar evangélica aumentou dos 12 eleitos em 1982 para 32 em 1986. Pela primeira vez, os pentecostais passaram a ser maioria entre os deputados evangélicos, com 18 representantes. (...) O Censo de 1991 apontava que os evangélicos já eram 9% da população (cerca de 13 milhões), um crescimento de 36%. Nas eleições de um ano antes, porém, os deputados federais evangélicos caíram de 32 para 23. (...) Em 1994, Benedita da Silva (PT), além de primeira negra, foi também a primeira senadora evangélica do Brasil, eleita pelo estado do Rio de Janeiro. Além de Benedita, 32 parlamentares federais evangélicos foram eleitos naquele ano. (...) No pleito de 1998, foram 51 os deputados federais eleitos, além de Anthony Garotinho, radialista de uma das maiores emissoras evangélicas do Brasil, eleito governador do estado do Rio de Janeiro pelo PDT de Leonel Brizola. (...) O Censo de 2000 indicava que a população evangélica havia passado de 25 milhões de pessoas (15,4%), um crescimento superior a 200% em 20 anos. Não obstante, nas eleições de 2002, os congressistas evangélicos eleitos eram 60, incluindo 3 senadores. (...) Devido à gravidade dos escândalos (mensalão e sanguessuga), inúmeros parlamentares renunciaram ao mandato, e outros tantos desistiram da reeleição, fazendo com que, nas eleições de outubro de 2006, a bancada evangélica fosse reduzida a 32 parlamentares. (...) Um exemplo é o histórico parlamentar dos evangélicos na legislatura de 2003 a 2007. Foram 57 eleitos e 6 suplentes efetivados, sendo 23 deputados vinculados à Assembleia de Deus e 15 à Igreja Universal. Destes 63 parlamentares, apenas 3 eram representantes do sexo feminino. No grupo, houve 65 trocas de partidos, sem considerar os 5 deputados que concluíram o mandato sem partido, e consequentemente, sem concorrer à reeleição (nota: apenas os deputados Carlos Willian (MG) e Zequinha Marinho (PA), juntos, mudaram de partido 12 vezes).

Seguindo a análise com os dados de Christina Vital da Cunha e Ana Carolina Evangelista entre 2010 e 2014, o aumento no percentual de candidaturas confessionais evangélicas foi de 40%. Entre 2014 e 2018 o aumento foi de pouco mais de 8% (Cunha; Evangelista, 2019).

Para conhecermos melhor o desempenho dos eleitos do segmento evangélico, apresento alguns dados compilados em gráficos (Figuras 1 a 4), das deputadas e deputados federais evangélicos eleitos pelo estado do Rio de Janeiro nos anos de 2014, 2018 e 2022.

Foi feito um levantamento da votação dos candidatos (Figura 1), dos recursos recebidos (Figura 2), do custo desse voto (Figura 3), que é a relação entre os recursos recebidos e as votações, e quadro com os desempenhos individuais (Figura 4).

Candidatos Evangélicos - 2018



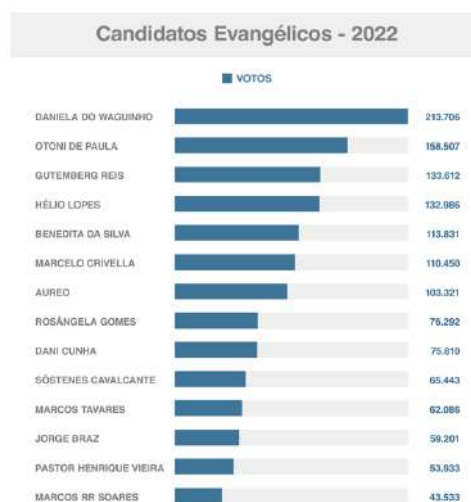
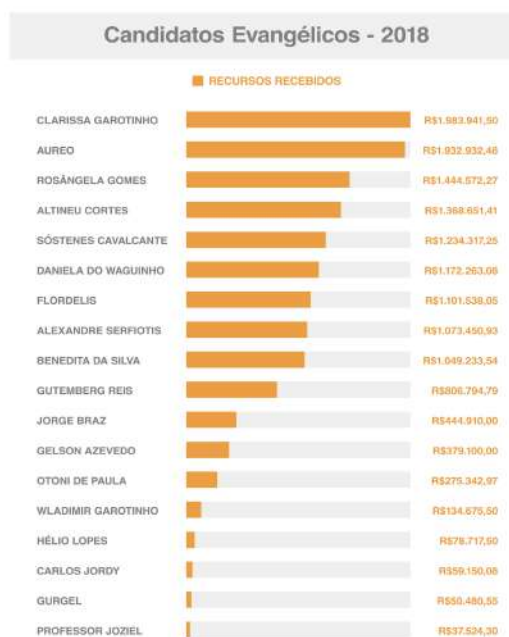
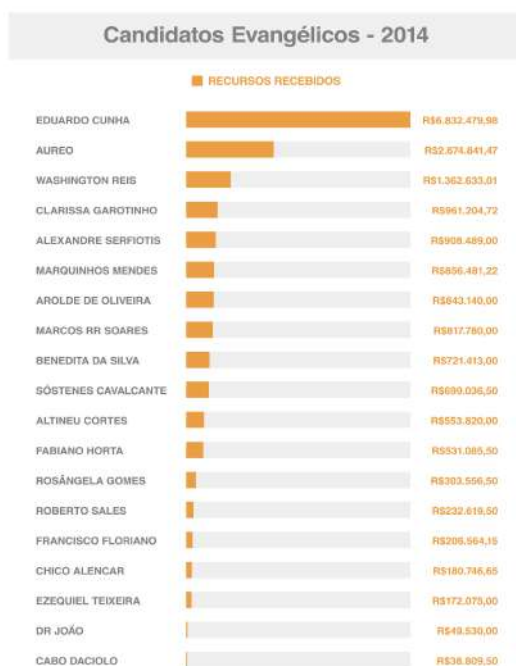


Figura 1: Votação dos Deputados Federais evangélicos eleitos nos anos de 2014, 2018 e 2022 no Estado do Rio de Janeiro. Fonte: Site do TSE

<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados> A lista dos deputados federais evangélicos eleitos pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2022 foi feita pelo Guilherme Galvão Lopes, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas e publicada no site <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/09/bancada-evangelica-camara-deputados.htm>



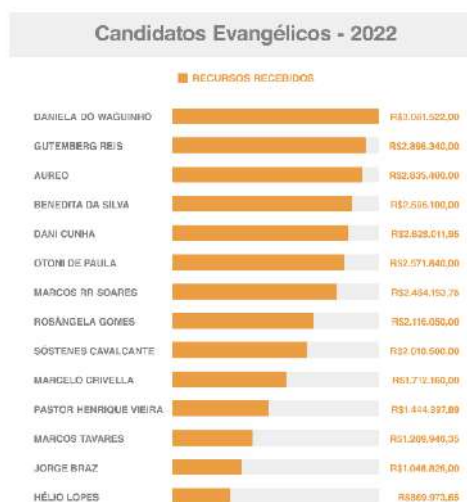


Figura 2: Total de recursos recebidos pelos Deputados Federais evangélicos eleitos nos anos de 2014, 2018 e 2022 no Estado do Rio de Janeiro. Fonte: DivulgaCand
<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

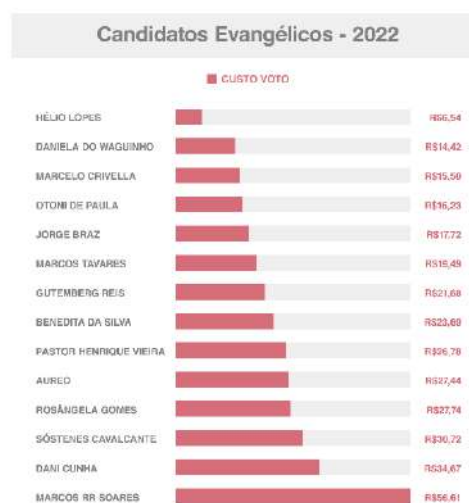


Figura 3: Custo do voto dos Deputados Federais evangélicos eleitos nos anos de 2014, 2018 e 2022 no Estado do Rio de Janeiro.



Alexandre Serfiotis

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	48.879	R\$ 908.489,00	R\$ 18,59
2018	↓ 37.526	R\$ 1.073.450,93	↑ R\$ 28,61



Altineu Cortes

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	40.593	R\$ 553.820,00	R\$ 13,64
2018	↑ 55.367	R\$ 1.368.851,41	↑ R\$ 24,72



Arolde de Oliveira

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	55.380	R\$ 843.140,00	R\$ 15,22



Aureo

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	58.117	R\$ 2.674.841,47	R\$ 46,03
2018	↑ 68.414	R\$ 1.932.932,48	↓ R\$ 28,25
2022	↑ 103.321	R\$ 2.835.400,00	↓ R\$ 27,44



Benedita da Silva

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	48.163	R\$ 721.413,00	R\$ 14,98
2018	↓ 44.804	R\$ 1.049.333,54	↑ R\$ 23,42
2022	↑ 113.831	R\$ 2.596.100,00	↑ R\$ 23,69



Cabo Daciolo

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	49.831	R\$ 38.809,50	R\$ 0,78



Carlos Jordy

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	204.048	R\$ 59.150,08	R\$ 0,29



Chico Alencar

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	195.964	R\$ 180.746,65	R\$ 0,92



Clarissa Garotinho

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	335.061	R\$ 961.204,72	R\$ 2,87
2018	↓ 35.131	R\$ 1.983.941,50	↑ R\$ 56,47



Dani Cunha

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2022	75.810	R\$ 2.628.011,95	R\$ 34,67



Daniela do Waguinho

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	136.286	R\$ 1.172.263,08	R\$ 8,60
2022	↑ 213.706	R\$ 3.081.522,00	↑ R\$ 14,42



Dr. João

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	65.624	R\$ 49.530	R\$ 0,75



Eduardo Cunha

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	232.708	R\$ 6.832.479,98	R\$ 29,36



Ezequiel Teixeira

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	35.701	R\$ 172.075,00	R\$ 4,82



Fabiano Horta

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	37.989	R\$ 531.085,50	R\$ 13,98



Flordelis

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	196.959	R\$ 1.101.538,05	R\$ 5,59



Francisco Floriano

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	47.157	R\$ 206.564,15	R\$ 4,38



Gelson Azevedo

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	28.216	R\$ 379.100,00	R\$ 13,44



Gurgel

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	62.089	R\$ 50.480,55	R\$ 0,81



Gutemberg Reis

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	54.573	R\$ 806.794,79	R\$ 14,78
2022	↑ 133.612	R\$ 2.896.340,00	↑ R\$ 21,68



Hélio Lopes

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	345.234	R\$ 78.717,50	R\$ 0,23
2022	↓ 132.986	R\$ 869.973,65	↑ R\$ 6,54



Jorge Braz

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	58.113	R\$ 444.910,00	R\$ 7,66
2022	↑ 59.201	R\$ 1.048.826,00	↑ R\$ 17,72



Marcelo Crivella

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2022	110.450	R\$ 1.712.160,00	R\$ 15,50



Marcos RR Soares

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	44.440	R\$ 817.780,00	R\$ 18,40
2022	↓ 43.533	R\$ 2.464.193,75	↑ R\$ 56,61



Marcos Tavares

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2022	62.086	R\$ 1.209.946,35	R\$ 19,49



Marquinhos Mendes

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2014	45.581	R\$ 856.481,22	R\$ 18,79



Otoni de Paula

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2018	120.498	R\$ 275.342,97	R\$ 2,29
2022	↑ 158.507	R\$ 2.571.840,00	↑ R\$ 16,23



Pastor Henrique Vieira

	VOTAÇÃO	RECURSOS RECEBIDOS	CUSTO VOTO
2022	53.933	R\$ 1.444.397,89	R\$ 26,78

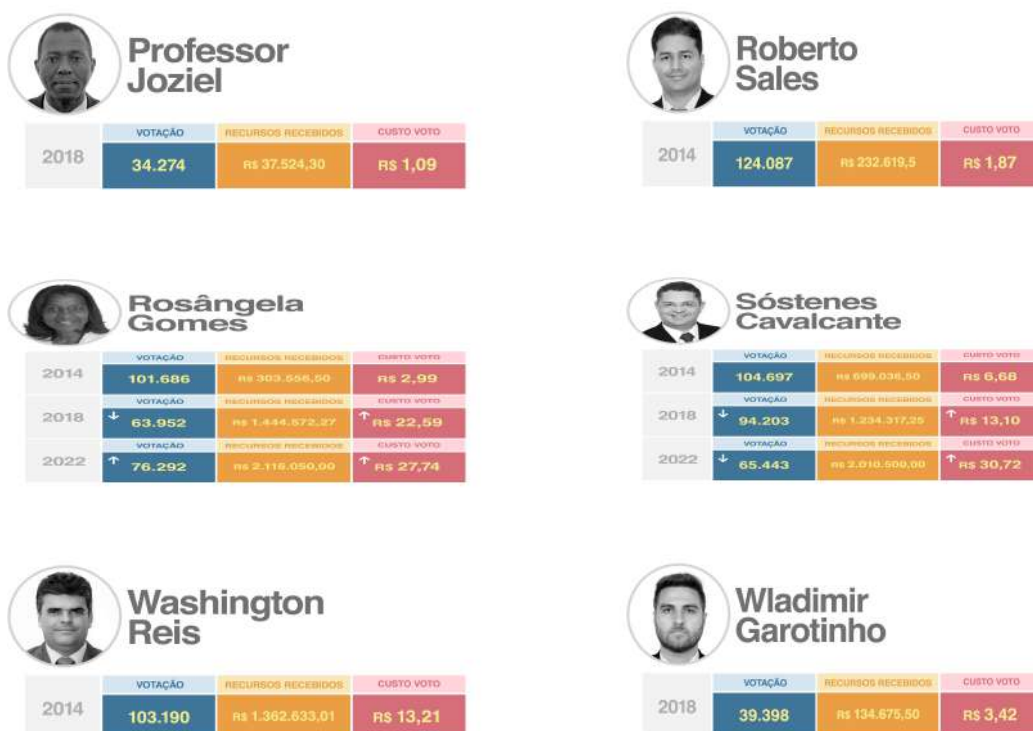


Figura 4: Quadro de cada candidato contendo a votação, o valor dos recursos recebidos e o custo do voto. Fontes: A lista dos deputados federais evangélicos eleitos pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2022 foi feita por Guilherme Galvão Lopes, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas e publicada no site <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/09/bancada-evangelica-camara-deputados.htm>. Já a lista dos anos de 2018 e 2014 foi feita por Josir Cardoso Gomes e publicada no site <https://zenodo.org/record/5766214>.

Inúmeras análises podem ser feitas a partir dos dados. Sem focar em desempenho individual e fazendo uma análise mais geral, podemos extrair quando analisamos as últimas três votações, o recorde de votos de um candidato com mais de 345 mil votos; o que recebeu menos votos, pouco mais de 28 mil, e conseguiu uma cadeira, em 2018; o campeão em recebimento de recurso, o ex-presidente presidente da Câmara Federal, preso por corrupção, que em 2014 recebeu mais de R\$ 6,8 milhões, que em valores atualizados pelo IGP-M soma mais de R\$ 13,7 milhões (Na eleição de 2014 ainda não havia limite de gasto nas campanhas eleitorais); o eleito que menos recurso recebeu, pouco mais de R\$ 37 mil; o que teve o melhor desempenho (relação recurso recebido / voto) tanto das eleições de 2018 e 2022 e o que teve o maior custo na busca do voto, com a cifra de R\$ 56,61/voto.

Alguns dados sobre o Estado do Rio que resumem bem o cenário dos políticos fluminense em Brasília: a Baixada Fluminense tem maioria evangélica declarada. São 13 municípios, dos quais nove têm maioria evangélica. Aqueles com maior presença de evangélicos são Seropédica (44%), Duque de Caxias (35%), Nova Iguaçu (36,94%) e Belford

Roxo (37,13%); em 2018, a renovação da bancada no Congresso Nacional foi de 65% e 13% da bancada do Rio em Brasília são de deputados da Baixada Fluminense (Cunha; Evangelista, 2019).

2 REPRESENTATIVIDADE

Toda sociedade é viva e pulsante. Costumes e direitos mudam de acordo com as práticas hodiernas. Essas mudanças não ocorrem na mesma velocidade e nem sempre caminham na mesma direção.

As transformações sociais são inevitáveis, gerando a mutabilidade do Direito, que num ritmo mais devagar de atualização, se torna presente e gera a segurança necessária para as relações e instituições.

Assim como o Direito, a Política reflete, ao seu tempo, essas oscilações. Com eleições bianuais, a velocidade das mudanças políticas estão *pari passu* com os ânimos sociais, sendo um reflexo fiel das vozes dominantes dos espaços públicos e privados.

A separação entre as arenas públicas e privadas não é cirúrgica e muitos conflitos são acarretados nessa sensação de interferências de parte a parte. Mediação e regulamentação muitas vezes são vistas como intromissão, dependendo do foco do seu interesse. As relações familiares, a formação dessa família, a relação dos pais com os filhos, com deveres e obrigações, a relação familiar com o seu entorno, seja na vida com os vizinhos, seja em seu papel na escola ou no trabalho, carece de regras onde serão estabelecidos direitos e deveres, que muitas vezes não encontram na letra fria da lei a solução para uma determinada questão.

O Direito Público tem a velocidade da mutabilidade da política e acaba levando a reboque o que tratamos no Direito Privado.

A Política, como reflexo social, corre mais rápido. O que não significa necessariamente vanguarda. Vivemos em ondas, em ciclos, num vai e vem social, no qual vemos a ascensão e retração de determinados grupos. Nesse ponto, para exemplificar, cito Oliveira e Gracino Junior (2023): “Tanto a religião como o direito são compostos de estruturas linguísticas que conformam legitimidades de visões de mundo. À medida em que há avanços nas conquistas de direitos de grupos LGBTQIA+, do ponto de vista jurídico, essas informações podem ser ‘filtradas’ por agentes mediadores de instituições religiosas que podem entendê-las como afronta a pressupostos religiosos e potencializar adesão política à contenção desses avanços.”

Estamos tratando desse avanço da representação dos evangélicos, em todas as suas representações, na sociedade. Cada vez mais se dizer evangélico é um sinal de posicionamento e de um pacote de crenças sobre vários aspectos sociais.

Como um direito fundamental, a liberdade religiosa é prevista na Constituição Federal em seu artigo 5º. Não perseguir qualquer pessoa pelo seu posicionamento religioso é uma premissa básica para uma vida democrática.

A articulação dos evangélicos na política gera uma robustez e grande reverberação das ações políticas, fato que tem provocado em alguns grupos descontentes a falaciosa ideia de um suposto “abuso de poder religioso”, o não é causa ensejadora nem abuso do poder político, nem econômico, nem de meios de comunicação. Deve-se prestar atenção sempre que se trata das ações de campanha dentro dos templos religiosos, na propaganda feita em bens de uso comum. Sobre o tema, Peccinin (2018 apud Paes Neto, 2019, p. 30) cita o acórdão no qual o TSE “concluiu pela impossibilidade de previsão de um novo tipo de abuso sem previsão legal (o 'abuso de poder religioso'), consagrando a liberdade religiosa e de culto”, salientando, contudo, que a proteção ao discurso religioso “não atinge situações em que o culto religioso é transformado em ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de voto em favor dos candidatos” (Brasil - Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

Os grupos em oposição à prática de marcar posição declarada ou a ter compromissos abertamente relacionados à fé protestante da pessoa no exercício de um cargo público, se utilizam de argumentos como os elencados a seguir:

Em abril de 2020, quando a crise do coronavírus já era uma realidade mundial, o presidente convocou um “Ato de jejum e oração pela nação” para enfrentamento da pandemia. O vídeo de divulgação contou com a participação de diversas lideranças pentecostais e neopentecostais do país. No dia do jejum, houve uma solenidade nos jardins do Palácio da Alvorada, na qual um dos pastores, ao lado do presidente da República, declarou que “Jesus Cristo era o Senhor do Brasil” e que os brasileiros eram terrivelmente cristãos.

Ou ainda:

O Procurador Geral da República, Augusto Aras, católico praticante, quando ainda candidato à chefia do Ministério Público, foi o único dos candidatos a se comprometer com os “valores cristãos” previstos na carta de princípios da Associação Nacional de Juristas Evangélicos, a Anajure. A carta prevê, por exemplo, que a instituição familiar deve ser heterossexual e monogâmica, as doutrinas religiosas não podem ser enquadradas como discurso de ódio e todo homossexual deve ter liberdade para tornar-se paciente em tratamento de reversão sexual (Evangelista; Reis, 2021).

Como demonstrado, existe uma busca enorme de força e representatividade do protestantismo baseado das pautas morais, em diferentes instâncias estatais distribuídas nos três poderes.

As denominações evangélicas são plurais e diversas no que acreditam, priorizam e em suas liturgias. Os políticos escolhidos pelos mesmos não seriam diferentes. As pautas que os unem são muito mais morais do que políticas, com as já conhecidas construções de nós x eles, bem x mal e reacionários x progressistas.

As manifestações dos Brasileiros vestidos de verde e amarelo pelas ruas das grandes cidades brasileiras não são uma novidade dessa geração atual contra as ideias que os ameaçam e a fazem em forma de protesto. Já vimos isso, como bem lembrou Guilherme Leite Ribeiro nas “Marchas da Família com Deus e pela liberdade”, que objetivavam, entre outras coisas, defender o Brasil do “perigo” representado por algumas políticas abraçadas pelas esquerdas, como as reformas de base, no ano de 1964 (Leite Ribeiro, 2021).

Aos que alardeiam vivermos em um país secular ao criticar a força que vem ganhando a expressão social do crescimento evangélico no Brasil, cabe esclarecer que “um Estado secular não necessariamente relega o religioso à esfera privada ou estabelece limites para ele”, mas administra “a diversidade de visões religiosas e metafísico-filosóficas (incluindo visões não religiosas e antirreligiosas) de um modo justo e democrático” (Tanaka, 2020). Campos, Gusmão e Mauricio-Junior (2015) ainda reforçam a ideia de que a exclusão da religião do debate público é um empecilho à plena realização do pluralismo, defendida por Connolly e Habermas.

Maria Garcia (1991 apud Paes Neto, 2019) reitera que a essência da representatividade está "na distinção entre a titularidade do poder político, corporizada pelo povo, e o processo de escolha dos seus representantes, destinatários do exercício desse poder, exclusivamente durante um determinado período, preestabelecido".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país majoritariamente católico e desde meados do século passado vem passando por uma transição onde a maioria católica está perdendo espaço para uma crescente protestante em toda a nação, apontando para uma equiparação quantitativa na próxima década. Como poucas vezes vista na história mundial, essa transição se dá de forma pacífica, sem nenhuma guerra puramente religiosa, assolando o país.

Votantes e eleitos defendem bandeiras de forma aguerrida e ruidosas, usando as redes sociais como meio para garantir a sua crença e o seu espaço para exercê-la livremente, exercendo plenamente o seu papel como cidadão. Isso não acontece sem uma oposição progressista se fazer presente, marcando posicionamento, combatendo e ocupando os espaços no executivo, no legislativo e no judiciário, aplicando na prática a ideia de freios e contrapeso. Aieta (2006 apud Paes Neto, 2019) afirma que a "cidadania realiza-se através da democracia, exercida pela soberana, permanente e responsável participação do membro da sociedade estatal na formação e no exercício do poder político".

Vimos que para esse evangélico/conservador, não basta termos um Presidente que se diga católico ou pessoalmente contra o aborto, ou ainda vá a inauguração de um novo templo que foi erguido ao custo de R\$ 680 milhões de reais (De Sá Netto, 2020). A busca é por espaço em postos estratégicos e de poder, com discurso e práticas alinhados com suas crenças.

Como demonstrado por Spyer (2020), quem não entender o cristianismo evangélico não terá condições de pensar o Brasil atual.

REFERÊNCIAS

BIMBATI, A. P. **Mais ideológica, bancada evangélica tem 20% da Câmara, mas não atinge meta.** jornalismo. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/09/bancada-evangelica-camara-deputados.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Acórdão de recurso ordinário Nº 2653-08.2010.6.22.0000. **Revista de Jurisprudência**, v. 28, n. 2, p. 7–71, 2017.

CAMPOS, R. B. C.; GUSMÃO, E. H. A. D.; MAURICIO JÚNIOR, C. G. D. B. A disputa pela laicidade: Uma análise das interações discursivas entre Jean Wyllys e Silas Malafaia. **Religião & Sociedade**, v. 35, n. 2, p. 165–188, dez. 2015.

CAMURÇA, M. Igreja Universal do Reino de Deus: entre o “plano de poder” e a lógica de minoria perseguida. **Religião & Sociedade**, v. 40, n. 1, p. 43–66, jan. 2020.

CUNHA, C.; EVANGELISTA, A. C. Estratégias eleitorais em 2018. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 29, ago. 2019.

DE SÁ NETTO, R. Escalando montanhas: aspectos políticos e sociais da ascensão da igreja de Edir Macedo. **Religião & Sociedade**, v. 40, n. 3, p. 269–274, dez. 2020.

EVANGELISTA, A. C.; REIS, L. **Neoconservadorismo, família, moral e religião nos primeiros anos do governo Bolsonaro.** jornalismo. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2021/04/10/neoconservadorismo-familia-moral-e-religiao-nos-prim-eiros-anos-do-governo-bolsonaro>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

FONSECA, N. **As igrejas que dominam a nova ala evangélica na Câmara.** jornalismo. Disponível em: <<https://apublica.org/2023/02/as-igrejas-que-dominam-a-nova-ala-evangelica-na-camara/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

GOMES, J. **Financiamento de Campanha da Bancada Evangélica em 2018.** jornalismo. Disponível em: <<https://religioepoder.org.br/artigo/financiamento-de-campanha-da-bancada-evangelica-em-2018%ef%bf%bc/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

LEITE RIBEIRO, G. Profissão de fé: a retórica anticomunista dos deputados clérigos da Ação Democrática Parlamentar nos anos 1960. **Religião & Sociedade**, v. 41, n. 1, p. 175–198, jan. 2021.

LOPES, G. **Por que os evangélicos não mudaram o Brasil? Análise histórica da atuação evangélica no Congresso Nacional (1982-2006).** . Em: XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Florianópolis - SC: 27 jul. 2015.

MARCHESI, V. B. D. S.; ROSA, P. O.; RESENDE, P. E. D. R. Conjugalidade e racionalidade neoliberal na Igreja Universal: A conversão do homo oeconomicus em família-empresa e a submissão da mulher. **Religião & Sociedade**, v. 41, n. 1, p. 101–124, jan. 2021.

MAURICIO-JUNIOR, C. O pastor como hiperconvertido: uma etnografia da constituição do líder pentecostal. **Religião & Sociedade**, v. 41, n. 1, p. 125–148, jan. 2021.

OLIVEIRA, F. R. C.; GRACINO JUNIOR, P. A máquina universal: uma análise da mobilização do discurso moral na Folha Universal nas eleições de 2022. **Religião & Sociedade**, v. 43, n. 1, p. 99–124, jan. 2023.

PAES NETO, J. O Discurso Neopentecostal na Política Brasileira: notas sobre Liberdade de culto, abuso de direito e legitimidade democrática. **Revista Ballot**, v. 5, n. 1, p. 17–35, 2019.

SPYER, J. **Povo de Deus: Quem são os evangélicos e por que eles importam**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Geração Editorial, 2020.

TANAKA, M. Secularização, laicidade e espaço público: como pensar a política contemporânea brasileira à luz da religião? **Religião & Sociedade**, v. 40, n. 3, p. 169–188, dez. 2020.

VIEIRA, P. **Programa Provoca - TV Cultura**. , 22 jul. 2021. Disponível em: <<https://youtu.be/0nZXWvM-uyc>>. Acesso em: 28 jul. 2023

O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS NA ÓTICA DA OLIGOPOLIZAÇÃO PARTIDÁRIA E SEUS REFLEXOS NA DEMOCRACIA

Leonardo Paradela Ferreira

RESUMO: O presente artigo aborda os modelos de financiamento partidário e eleitoral, com ênfase na avaliação dos impactos da adoção da origem pública dos valores e na necessidade de critérios de controle (*accountability*) bem como nas dificuldades para a transparência decorrentes da oligopolização partidária. Buscamos imputar protagonismo ao julgamento da ADI 4650 na luta pela lisura das eleições e combate a fontes transversas de corrupção, indicando as consequências no modelo eleitoral decorrentes da proibição da doação de pessoas jurídicas. Ao mesmo tempo em que significamos a autonomia partidária como um dos pilares da democracia constitucional, tentamos delimitar os entraves que uma autonomia absoluta, sem regras de integridade ditadas por órgãos externos de controle, determina na isonomia esperada de acesso aos recursos. Como fonte secundária de indicação de alternativas para assegurar essa isonomia, tratamos da necessidade do estabelecimento de teto de contribuição em valores absolutos para as pessoas físicas. Ao mesmo tempo sustentamos que o controle externo estatal do uso dos recursos do Fundo Eleitoral, seria mecanismo eficaz no enfrentamento do fenômeno da oligopolização partidária, tão perverso com as premissas de democracia interna dos partidos políticos. Se podemos afirmar que não há democracia sem o pluripartidarismo, podemos também afirmar que não há possibilidade de que a transferência de recursos públicos a esses partidos com a finalidade de financiamento das eleições possa significar doações descompromissadas. Nesse sentido o artigo defende o aprofundamento das regras de *accountability* como instrumento de consolidação da democracia no que tange aos pleitos eleitorais como fundamentos do princípio da alternância do poder tão caro à democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento Eleitoral. Controle Vertical e Horizontal. Oligopolização Partidária. Democracia.

ABSTRACT: This article addresses party and electoral financing models, with an emphasis on evaluating the impacts of adopting the public origin of values and the need for control criteria (*accountability*) as well as the difficulties for transparency arising from party oligopolization. We seek to give a leading role to the ADI 4650 trial in the fight for the fairness of elections and the fight against cross-cutting sources of corruption, indicating the consequences in the electoral model resulting from the ban on donations from legal entities. At the same time that we mean party autonomy as one of the pillars of constitutional democracy, we try to delimit the obstacles that absolute autonomy, without rules of integrity dictated by external control bodies, determines in the expected equality of access to resources. As a secondary source of indication of alternatives to ensure this equality, we address the need to establish a contribution ceiling in absolute values for individuals. At the same time, we maintain that external state control over the use of Electoral Fund resources would be an effective mechanism in confronting the phenomenon of party oligopolization, so perverse to the premises of internal democracy of political parties. If we can say that there is no democracy without multi-partyism, we can also say that there is no possibility that the transfer of public resources to these parties for the purpose of financing elections could mean uncommitted donations. In this sense, the article defends the deepening of accountability rules as an instrument for consolidating democracy with regard to electoral elections as foundations of the principle of alternation of power so dear to democracy.

KEYWORDS: Election Financing. Vertical and Horizontal Accountability. Political Party Oligopolization. Democracy.

INTRODUÇÃO

Discutir modelos de financiamento de campanhas eleitorais, sem dúvida é um dos desafios das democracias modernas, pois a premissa democrática da representação moldada

na alternância do poder delegado aos parlamentares, depende também da isonomia assegurada no pleito.

A decisão acerca da origem dos recursos e de sua utilização mais ou menos livre pelos seus destinatários, representa sempre um movimento pendular, que transita entre a autonomia partidária e a garantia da lisura do pleito.

O pensamento neoliberal na economia num cenário de antagonismos sociais exasperados, ganhou contornos de defesa política de um estado nacional cada vez menos ativo e regulador, resultando numa premissa de que supostamente quanto mais livre for o processo eleitoral, com as suas prioridades sendo definidas pelas regras intrapartidárias, mais consolidada seria nessa visão a democracia.

Em nosso artigo buscamos identificar que democracia e liberdade são conceitos que se complementam, não se confundem, que a liberdade absoluta sem regulamentação não se relaciona com o princípio democrático e tampouco assegura as relações republicanas.

Assim analisaremos os modelos de financiamento eleitoral na ótica da oligopolização partidária e no intuito de delimitar seus efeitos na democracia brasileira.

A juvenil democracia brasileira que, após o período autoritário do regime militar, ainda forma suas bases e consolida seus fundamentos, embora demonstre a força de suas instituições em momentos em que surgem ameaças à sua permanência, no campo eleitoral ainda busca ter regularidade regulamentar.

Nas últimas décadas transitamos entre modelos de financiamento partidário e eleitoral distintos, na expectativa de assegurar o acesso democrático e universal aos direitos políticos ativos e passivos de todo cidadão.

Na realidade do modelo de financiamento público ora adotado, várias hipóteses são apresentadas acerca dos desafios que as premissas democráticas precisam superar.

Nosso território de proporções continentais e nosso eleitorado crescente impulsionam as necessidades orçamentárias em campanhas eleitorais, pressionando o sistema a dispor de valores cada dia mais abrangentes para permitir a profundidade do alcance da divulgação das ideias partidárias e políticas.

Nesse cenário temos visto os gastos eleitorais crescerem vertiginosamente, culminando nas eleições de 2022 com o fantástico orçamento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no valor de R\$ 4.961.519.777,00, que, a título de exemplo, praticamente se iguala ao orçamento anual do Estado de Roraima, no mesmo ano de 2022, estimado em R\$ 5.418.562.116,00.

Gerir esses valores nas premissas da preservação da autonomia partidária, conjugada com a necessidade lógica da adoção de critérios de accountability dada a origem pública dos recursos, é desafio que devemos enfrentar, adotando parâmetros que busquem o equilíbrio entre os dois interesses tão igualmente caros à democracia.

A delegação de poderes inscrita na Lei 9.504/97, ao órgão de direção executiva nacional do partido receptor dos recursos, para ser efetiva na garantia do uso democrático do orçamento, dependeria de uma dinâmica interna partidária participativa, mas, na prática, encontra óbice na rígida e quase hereditária estrutura de poder estabelecida no âmbito das siglas partidárias.

Nesse cenário a crescente e já secular tradição de partidos políticos oligarquizados e dominados por grupos familiares, que administram a destinação desses valores, configura cláusula de barreira para um processo eleitoral que assegure o acesso universal a todo cidadão ao exercício do direito de participação no pleito, na qualidade de candidato.

Aprofundar esse debate é o primeiro passo para caminharmos para um modelo de financiamento ao mesmo tempo democrático e justo, que até por isso mesmo sirva de obstáculo às práticas abusivas, que de um lado abriam as portas para a corrupção e de outro terminavam evitando a necessária renovação dos quadros políticos.

1 ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO

1.1 O JULGAMENTO DA ADI 4650 NO STF, A VEDAÇÃO DA DOAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS E A MODIFICAÇÃO NO MODELO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

Historicamente tínhamos o modelo de financiamento privado das eleições, que levava a uma corrida pré-eleitoral intensa de movimentos de bastidores políticos que tendiam a privilegiar quem já se encontrasse no poder.

Esses efeitos deletérios na democracia, suscitaram o debate não apenas político, mas também jurídico acerca da constitucionalidade de se permitir essas doações oriundas de pessoas jurídicas em especial por grande parte delas ocorrer de empresas que mantinham com o Governo contratos vigentes.

Durante período determinado nosso modelo de financiamento de campanha eleitoral, pela sua natureza, determinou um caminho de incremento de gastos nas campanhas (em especial as destinadas aos cargos majoritários) que dada sua profundidade passou a ter cada vez mais a necessidade de valores vultosos para o sucesso dos projetos políticos apresentados ao referendo da urna.

Nesse esteio as doações de pessoas jurídicas passaram a ser protagonistas nos rumos das eleições, dado que as siglas partidárias de maior representatividade e organização conseguiam nos fluxos de doações de campanha amearhar valores que, além de serem mais do que suficientes para atingir sua finalidade, terminavam por servir de oportunidade de desvio e de atos de corrupção e retribuição de favores pelos eleitos após o resultado das eleições.

Tal contexto foi bem delimitado na dissertação de mestrado apresentada por VEQUI (2021):

Nesse sentido, observa-se que entre as eleições de 2002 e 2014, os cinco maiores financiadores de campanhas eleitorais, juntos ultrapassaram a marca de 1,2 bilhão de reais em contribuições (234 milhões de dólares). São eles: a empresa de alimentos JBS SA, e outras quatro construtoras, a OAS, a Queiroz Galvão SA, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez²⁹. É fundamental destacar que estas empresas foram justamente as mais beneficiadas com as políticas governamentais de incentivo fiscal, alto investimento em obras de infraestrutura e manutenção da política industrial³⁰.

1

Assim foi apresentada a ADI 4650 no STF, no intuito de reconhecer a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, o que tendo sido confirmado pela Corte Constitucional, no vazio jurídico que se apresentava, precipitou a alteração da Lei 9.504/97, criando novos mecanismos de financiamento e dando relevância ao modelo de Fundo Eleitoral com recursos públicos hoje vigente.

Em sua obra recente acerca da crise da democracia no Brasil, DE SOUZA NETO, 2020, imputa, aliás, maior relevância ao julgamento da supracitada ADI 4650 no combate às práticas de corrupção do que aos resultados construídos pela Operação Lava-Jato na Justiça Federal de Curitiba ao apurar vínculos entre os principais doadores de campanha e a PETROBRAS:

A principal contribuição do Judiciário no enfrentamento à corrupção não veio de qualquer processo criminal, muito menos da Lava Jato, mas da decisão proferida pelo STF na ADI nº 4650, em julgamento realizado em 2015, proibindo o financiamento das campanhas eleitorais por empresas.

[...]

Em uma democracia pluralista, cabe às Cortes Constitucionais preservar sua integridade. Se os procedimentos por meio dos quais se processam as disputas políticas e o debate de ideias não são estruturados de modo equânime, permitindo a participação livre e igual de todos os cidadãos, a legitimidade dos resultados também se compromete.²

¹ VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021, p. 26.

² DE SOUZA NETO, Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente – EDUERJ, 2020.

Parece-nos claro que o marco zero do enfrentamento do desvirtuamento do financiamento de campanhas eleitorais, foi sem dúvida a ADI 4650, sendo os movimentos judiciais posteriores chancelas ao que já se desenhava como um caminho de mudança de cenário.

1.2 O DESVIO DE FINALIDADE DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA EM RAZÃO DA REGRA DE FINANCIAMENTO

A recente crise da democracia brasileira após os escândalos de corrupção na arrecadação de fundos para o financiamento eleitoral, provocou efeitos contundentes na fluidez dos modelos de campanha eleitoral, determinando ainda o redirecionamento da lógica do financiamento na expectativa de se assegurar maior alcance democrático no processo político.

Parte necessária dessa mudança seria a preservação da autonomia partidária descontaminada de vícios que pudessem representar a formação de feudos de privilégio.

Pressuposto constitucional insculpido no Art. 17, § 1º, a autonomia partidária é dogma do qual depende a democracia:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Ao optarmos pelo modelo atual de financiamento eleitoral através de recursos públicos, entretanto, questões fundamentais relacionadas à responsabilidade no uso da verba pública, exsurtem como desafiadoras na preservação da autonomia partidária.

Desde a alteração determinada pela proibição de doações de pessoas jurídicas aos partidos para o financiamento das eleições, temos buscado encontrar esse equilíbrio, necessário para a democracia e fundamental para o controle do uso responsável dos recursos públicos.

A novel redação conferida ao Art. 16-C, § 7º, da Lei 9.504/97, transita nessa tênue fronteira entre a preservação da autonomia partidária e o fortalecimento do controle estatal acerca da utilização desses recursos afirmando que:

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Tal premissa adota como fundamento a necessidade de submissão ainda que ténue dos partidos políticos ao interesse público e democrático quando o assunto for a arrecadação de fundos públicos e seus critérios de utilização.

A doutrina tem se debruçado sobre o tema, como nos trechos abaixo colacionados de artigo publicado acerca da então PEC77 por SALGADO e GONÇALVES (2018):

Sem embargo, a autonomia partidária não pode ser interpretada de maneira absoluta. Como todo princípio constitucional, seu alcance depende da compreensão de todo o sistema e de seus princípios. Junto com a autonomia partidária, a Constituição estabeleceu como princípio estruturante do Estado – e com eficácia horizontal, alcançando as relações privadas – o princípio democrático. Assim, não se pode afastar certa disciplina legal de seu funcionamento dos partidos. A Lei 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos, disciplina o caráter nacional das greis, a igualdade de direitos dos filiados, a exigência do apoio mínimo para sua criação, o registro de seus estatutos e alterações na Justiça Eleitoral. Por igual, comanda que os estatutos tragam normas sobre as condições e formas de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas, traz regras sobre o cancelamento de filiações, perda de mandato por infidelidade e sobre finanças e prestação de contas, entre outros itens. A exigência da diversidade de gênero, objeto do artigo 10, § 3º da Lei 9.504/97, interfere no modo com os partidos podem compor suas listas proporcionais.³

Sendo premissa democrática a autonomia partidária, necessário se apresenta o desafio de como interferir nessa autonomia fixando critérios de uso dos recursos disponíveis aos partidos políticos?

A exigibilidade de distribuição de valores para campanhas de estados onde o partido venha a possuir diretórios e candidatos, acompanhada da destinação de cotas mínimas de gênero, por exemplo, relativizam essa autonomia.

Embora a relativização da autonomia partidária pareça indiscutível, certo é que nesse tema de utilização transparente dos recursos essa aparente ingerência do poder público termina por reafirmar os princípios democráticos.

Sem a mínima participação dos órgãos de controle externos na visualização da utilização desses recursos públicos, correríamos riscos de que fossem desvirtuados.

Por exemplo, no estrito interesse do partido político e decorrente de determinada realidade fática, poderia pragmaticamente ser recomendável a aplicação exclusiva de recursos de forma prioritária aos candidatos de determinado perfil, em detrimento de outros, o que com

³ Salgado, Eneida Desiree e Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-2808201>

certeza poderia ocorrer se vivenciávamos um modelo de administração de recursos sem nenhuma restrição de uso e sem prestação de contas dos valores recebidos.

1.3 A NECESSIDADE DA *ACCOUNTABILITY* ANTE A ORIGEM PÚBLICA DOS RECURSOS - REGRAS DE INTEGRIDADE

Ante a origem pública dos valores, não se tergiversa acerca da necessidade de estabelecer a lei parâmetros, ainda que mínimos, para o acesso estatal aos critérios do investimento dos fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral.

Sendo assim o compromisso de *accountability* revela-se como inerente aos princípios que regem a boa governança corporativa, em especial naquilo que identificamos como de origem pública.

Definir regras de integridade e adotar estratégias de acesso aos dados dos gastos partidários por órgãos de controle externo é fundamental na estrutura democrática.

SPINOZA, *apud* TORMES (2017), assim definia o significado de *accountability*:

o termo accountability pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

Dando ênfase a essa premissa a atenta lição de GONÇALVES (2018) assim asseverou:

Existe a necessidade, republicana, de que as contas partidárias sejam tornadas disponíveis para exame e fiscalização da cidadania. O recebimento de recursos públicos limita a prerrogativa das pessoas, físicas ou jurídicas, de manter segredo sobre o modo como conduzem vida, atividades e negócios. As regras atuais sobre prestação das contas partidárias são, por excesso, permissivas. É possível, sem riscos à sobrevivência ou autonomia partidária, exigir maior clareza e constância nas prestações de contas dos partidos, responsabilizando-os e aos seus dirigentes m caso de má versação. Propostas como a da organização não governamental “Transparência Partidária”¹⁷, de padronização dos demonstrativos contábeis dos partidos são dignas de estudo e apoio.

Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 106). Atlas. Edição do Kindle.

Na mesma obra continua o consagrado autor GONÇALVES (2018):

Em razão do recebimento de recursos públicos e da proteção à transparência do pleito eleitoral, os partidos políticos devem prestar contas à Justiça Eleitoral. A Lei 9.096/95 exige que eles prestem contas anualmente, oferecendo balanço contábil do exercício financeiro encerrado até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 32).

Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 105). Atlas. Edição do Kindle.

1.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Ao buscar equilibrar essa relação e as premissas que a caracterizam, navegamos nessa busca incessante tal qual os conquistadores Ibéricos no Sec. XIV, guiados mais pelas crenças do que pelas certezas, mais pela beleza que o horizonte promete, que pela dureza do caminho que leva até ele.

Construir um sistema de financiamento eleitoral que assegure ao mesmo tempo acesso democrático aos recursos públicos e autonomia partidária, é pois tarefa sensível e problemática.

Nesse contexto sempre bom lembrar da precisa lição de AIETA (2022), que adverte:

Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido estabelecido pela Constituição. Trata-se da obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.⁴

Embora não sejam conceitos antagônicos entre si, muito ao contrário, em determinados momentos de tangenciamento de suas premissas, a democracia e a autonomia partidária revelam certo grau de conflito (ou tensões) de princípios igualmente relevantes.

A fórmula de superação do conflito é o grande gargalo da democracia constitucional brasileira.

Todo conflito de princípios igualmente relevantes no plano ontológico é desafiador, dado que na solução de qual deles deva preponderar em detrimento do outro, enfrentamos desafios voltados ao que seria a representação do justo, significando nessa ótica que um ligeiro equilíbrio entre esses, via de regra, seria aquilo que todo sistema justo buscaria.

Abordando esse dilema assim tem se manifestado a moderna doutrina eleitoral de SALGADO e GONÇALVES (2018):

A segunda é a previsão de mecanismos para que estes dinheiros públicos não sejam deixados exclusivamente ao talante das direções partidárias, desprotegendo setores que são, atualmente, sub-representados nas casas legislativas. Cumpre repetir e aprimorar medidas de ação afirmativa hoje previstas, timidamente, para a utilização do Fundo Partidário. O artigo 9º da Lei 13.165/2015 destina um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos recebimentos para o custeio da campanha das candidatas mulheres.⁵

⁴ AIETA, Vania Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA).

⁵ SALGADO, Eneida Desiree e Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-2808201>

Resta claro na advertência de AIETA (2022) que adotar uma fórmula de controle lastreada em regras de *accountability* interessa sobremaneira a democracia, devendo ser o interesse de todos preponderante sobre o interesse exclusivo das cúpulas diretivas de partidos:

*A democracia precisa ser custeada e não há preço para seu implemento, mas, quando tratamos de recursos públicos, devemos com accountability, muita fiscalização e vigilância, monitorar os tantos desvios dos dirigentes. A democracia interna dos partidos políticos deve se consagrar como uma bandeira de todos.*⁶

Autonomia controlada, seria possível semanticamente essa expressão?

1.5 LIMITAÇÃO DE PERCENTUAL DA RENDA DE PESSOAS FÍSICAS E SEUS REFLEXOS NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Somado a esse grande desafio na busca do equilíbrio democrático, não é demais ressaltarmos que outros problemas a esse modelo atual se apresentam.

Como se os problemas de acesso ao financiamento público já não fossem suficientes, há ainda que se registrar que nesse atual sistema de arrecadação e distribuição de fundos, temos outro desequilíbrio revelado não na forma de utilização dos recursos públicos, mas agora na fonte de origem privada de doações de pessoas físicas conforme estabelecido na regra.

Na expectativa de se enfrentar as práticas de corrupção que marcaram o modelo anterior de financiamento privado de campanha a Lei 13.165/2015 conferiu nova redação ao § 1º, do Art. 23, da Lei nº 9.504/97, limitando em valor percentual da renda do doador a contribuição privada:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide ADIN 5970)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Importante reflexão precisa ser realizada e se materializa na análise que enfrenta o desequilíbrio democrático, no critério de limitação de doação a percentual da renda de cada pessoa física que busca financiar as campanhas eleitorais de seus candidatos e agremiações de predileção.

⁶AIETA, Vania Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA).

Embora pareça lógico e justo, o critério de percentual determina, na prática, que a eventual contribuição de quem se localize no topo da pirâmide social se revele muito mais significativa e decisiva que a de quem, no peso eleitoral, teria a mesma relevância que os grandes doadores.

Em síntese a contribuição da doação privada dos super ricos do Brasil adquire no cenário da atual regulamentação relevância absolutamente desproporcional, se comparada ao potencial de doação pessoal do assalariado médio do Brasil.

Segundo dados do IPEA divulgados recentemente a renda média nacional dos assalariados é de R\$ 2.924,00, o que resultaria, num cálculo ligeiro, em uma potencial doação eleitoral de algo em torno de R\$ 3.800,00, no critério da lei.

Estipular um teto de valor que deva concomitantemente ao percentual de renda do doador ser observado, com certeza atenuaria o abismo atual e reduziria o dano ao princípio democrático da participação.

2 A ESTRUTURA PARTIDÁRIA NO BRASIL E A FORMAÇÃO DE OLIGARQUIAS NOS ÓRGÃOS DE COMANDO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O modelo de campanhas eleitorais e de voto proporcional para a investidura no mandato por nós adotado, resulta em um crescente resultado de prorrogação de domínio político de verdadeiras oligarquias na representação política.

Em pesquisa disponível no site Transparência Brasil relativo ao cenário do Congresso Nacional eleito em 2014, temos a seguinte realidade:

Apesar de quase metade da Câmara ter sido “renovada” nas eleições de 2014, um padrão seguirá o mesmo: oligarcas e seus filhos, netos, cônjuges, irmãos e sobrinhos seguirão dando as cartas na legislatura que se inicia em 2015. Mapeamento da Transparência Brasil aponta que 49% dos deputados federais eleitos têm parentes políticos – número cinco pontos percentuais acima de levantamento idêntico realizado pela Transparência Brasil em junho deste ano com os representantes eleitos em 2010.

Entre os parlamentares com 35 anos ou menos a situação é ainda mais aguda: 85% dos deputados federais jovens eleitos são herdeiros de famílias políticas. Ou seja, boa parte da renovação foi apenas superficial – mudaram-se os sujeitos, mas os sobrenomes permanecem os mesmos. Entre os jovens herdeiros, mais de um terço (21) jamais havia sido eleita para algum cargo.⁷

De 2014 para cá, decorridas duas eleições para o parlamento, o cenário só se agravou.

Mandatos eleitorais convolveram-se nas capitâneas hereditárias do cenário político atual, em que cargos e sobrenomes se confundem e a administração partidária centralizada

⁷ Disponível em:

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Clãs%20políticos%20seguem%20dominando%20Congresso%20na%20próxima%20legislatura.pdf>

muitas vezes canaliza seus recursos àqueles que, nesse cenário, teriam o “DNA” da política e a capacidade de obter votação expressiva.

O recente fenômeno de candidatos que usam como nome social de urna sobrenome ligado a políticos populistas corrobora essa triste percepção.

3 REFLEXOS DA OLIGOPOLIZAÇÃO PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA

Se a oligarquia representa a concentração de poder nas mãos de poucas pessoas, o oligopólio potencializa essa concentração de poder nas estruturas.

O oligopólio como fenômeno originário das ideias econômicas poderia ser ligeiramente descrito como uma estrutura de mercado, na qual um pequeno número de empresas domina a maior parte da indústria ou mercado específico.

Transmutando esse conceito para a ciência política e em especial para a organização do pluripartidarismo brasileiro, poderíamos afirmar que vivenciamos um modelo peculiar, de pulverização de representação partidária no parlamento, mas de extrema concentração de relevância política em um número reduzidíssimo de siglas.

Nos meandros da organização administrativa dos partidos políticos, verificamos que os dois fenômenos indicados – oligarquização e oligopolização, tangenciam e se retroalimentam.

Nesse cenário tem se afirmado na doutrina que em GONÇALVES (2018) afirma o seguinte:

Os partidos, com poucas exceções, funcionam como instituições autocráticas e oligárquicas, não oferecendo aos seus filiados instâncias democráticas de decisão ou a renovação periódica de seus quadros dirigentes. A menção ao “regime democrático” constante do caput do art. 17 da Constituição⁷ é lida como referida, exclusivamente, ao modo de governo do país, sem repercussão no âmbito interno dos partidos. Essa interpretação é equivocada. Considerando que os partidos são entidades privadas que contam com favores, benefícios e recursos públicos, destinando-se, ademais, a disputar o poder, não é admissível que não funcionem democraticamente. Não pode o poder público financiar estruturas autocráticas e oligárquicas. Escrevemos, com Eneida Desiree Salgado os seguintes trechos: a autonomia partidária não pode ser interpretada de maneira absoluta. Como todo princípio constitucional, seu alcance depende da compreensão de todo o sistema e de seus princípios. Junto com a autonomia partidária, a Constituição estabeleceu como princípio estruturante do Estado – e com eficácia horizontal, alcançando as relações privadas – o princípio democrático.
Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (pp. 98-99). Atlas. Edição do Kindle.

Assim, nesse cenário de oligarquias e oligopólios partidários que transformam a democracia moderna numa releitura da aristocracia de alhures e de outrora, temos percebido obstáculos duríssimos na consolidação da expectativa da representação política.

E essa tendência oligopolizada tende a se agravar com o fenômeno das Federações Partidárias, o que concentraria ainda mais o poder dos órgãos centrais dos partidos mais organizados e consolidados, fragilizando os demais.

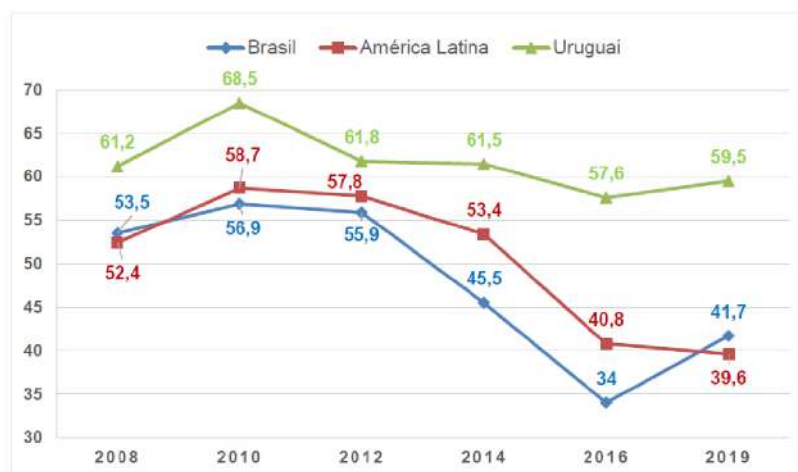
A atual dinâmica induz uma disrupção entre os índices de percepção do brasileiro acerca da confiabilidade na democracia e a confiabilidade nos partidos políticos.

Esse cenário inclusive é indicado por VEQUI (2021) em sua tese de mestrado apresentada na UNIVALI, em que afirma a fragilização da credibilidade dos brasileiros depositada em nossos partidos políticos.

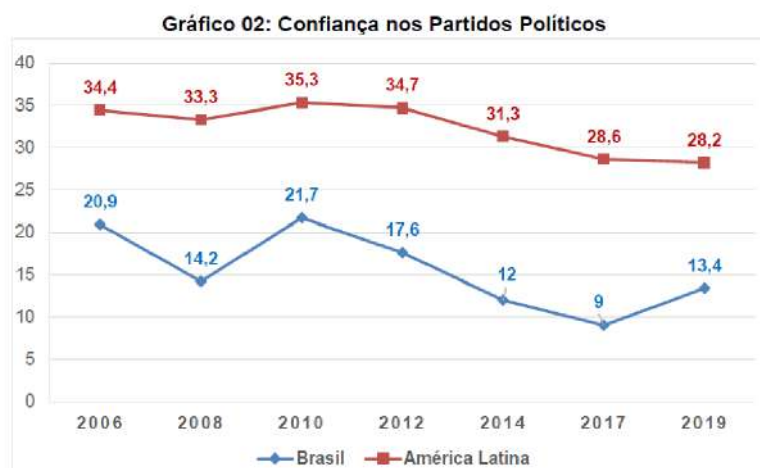
Enquanto podemos perceber um índice de credibilidade razoável depositado pelos brasileiros na democracia, o mesmo vetor quando abordado acerca das agremiações partidárias apresenta índice sofrível.

Vejamos o que afirma o autor:

Gráfico 01: Satisfação com a democracia



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do LAPOP



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do LAPOP²⁰

8

Pelo cenário traçado, nossa confiança na democracia hoje estaria 3 (três) vezes maior que aquela depositada em nossos partidos políticos, o que, em parte, pode ser explicado pelo processo de oligopolização crescente apoiado na oligarquização dessas siglas.

Embora na doutrina possamos encontrar divergências acerca da relevância da democracia interna partidária, para a garantia de que o processo eleitoral como um todo seja democrático, ficamos com as ideias de VEQUI (2021), que compreende que tais modelos se entrelaçam e são dependentes um do outro.

Se a regra do financiamento eleitoral público depende da democracia interna dos partidos políticos assegurar critérios justos na utilização desses recursos, natural que possamos apresentar críticas ao processo de oligopolização das siglas partidárias, que desvirtua os modelos de controle internos determinando que a cúpula partidária nacional (muitas vezes pertencente a uma verdadeira oligarquia) é que ao fim controle os atos dos diretórios, quando nas regras de accountability o recomendável seria o inverso.

O caminho do controle do uso justo e democrático dos recursos públicos no financiamento eleitoral, passa necessariamente pelo aperfeiçoamento da democracia intrapartidária, além de, naturalmente, desconstruirmos como efeito colateral dessa cruzada os índices deletérios de oligopolização que hoje podemos afirmar existir.

CONCLUSÃO

Parece-nos indiscutível a premissa da autonomia partidária como um dos pilares da democracia representativa em um Estado Democrático de Direito, assim como revela-se inquestionável de outra senda que padrões, ainda que mínimos, de controle estatal da

⁸ VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021, p. 21 e 23.

dinâmica do financiamento partidário, são imprescindíveis para o acesso democrático ao modelo de representação política.

O modelo de financiamento público em oposição ao privado que antes vigia é indubitavelmente mais democrático, entretanto, os desafios para que seu uso incorreto não resulte em retrocessos, principalmente no terreno tortuoso da corrupção eleitoral e na ausência de representatividade do cidadão comum na política, são imensos.

Adotar regras limitadoras do valor absoluto da contribuição de pessoas físicas é uma ferramenta necessária.

Ao mesmo tempo criarmos regras de gestão corporativa para um modelo de accountability que abarque os estreitos limites da autonomia partidária quando conjugados com o princípio democrático, é urgente e primordial.

Se podemos afirmar que a construção do modelo de financiamento pudesse ser a primeira geração do princípio democrático aplicado ao pleito eleitoral, a democracia intrapartidária seria a segunda geração desse mesmo sistema, que teria sua consolidação numa hipotética terceira geração representada pelo modelo de accountability.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito eleitoral. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; GONCALVES, L. C. S. . A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Jota, São Paulo, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-28082017>. Acesso em 15.set.2023.

DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. Editora Contracorrente, 2020.

SCHOENSTER, Lauren. Clãs políticos seguem dominando Congresso na próxima legislatura. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Clãs%20políticos%20seguem%20dominando%20Congresso%20na%20próxima%20legislatura.pdf> . Acesso em 15.set.2023.

AIETA, Vânia Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA). Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1325>. Acesso em 15.set.2023.

VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2838/DISSERTAÇÃO%20Matheus%20Vequi.pdf>. Acesso em 15.set.2023.

RODRIGUES, Marcus Leonardo Corrêa. Um Estudo Sobre a Democracia Interna dos Partidos Políticos: Os Casos do PT e PSDB. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos-SP. São Carlos, agosto de 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/15432/Marcus%20Rodrigues%20-%20Um%20estudo%20sobre%20a%20democracia%20interna%20dos%20partidos%20políticos%200os%20casos%20do%20PT%20e%20PSDB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 15.set.2023.

TORMES, Diego. Accountability: o que significa? Artigo publicado no site Politize. Disponível em: <https://www.politize.com.br/accountability-o-que-significa/> Acesso em 15.set.2023.

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA: A evolução da legislação eleitoral e o financiamento das campanhas

Lia Romeiro Furtado Coelho

RESUMO: O presente trabalho visa apresentar reflexões sobre a relação entre a legislação eleitoral e a participação das mulheres na política. No primeiro momento, serão analisadas as duas principais leis que regem a aplicação de recursos públicos pelos partidos políticos, identificando o posicionamento atual da Justiça Eleitoral. No segundo momento, será avaliado o atual cenário da participação feminina no Congresso Nacional e Senado Federal, confrontando com o financiamento das campanhas femininas nas últimas eleições gerais. Por fim, serão comentadas duas propostas legislativas ainda não aprovadas e seus impactos na política de inclusão feminina na política. Percebe-se um avanço considerável nas ações afirmativas por meio da legislação eleitoral, entretanto, com necessidade de adequação para que os cargos políticos eletivos representem a participação das mulheres na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Políticos. Mulheres. Financiamento eleitoral. Inclusão. Cotas.

ABSTRACT: This paper aims to present reflections on the relationship between electoral legislation and women's participation in politics. At first, the two main laws that govern the application of public resources by political parties will be analyzed, identifying the current position of the Electoral Justice. In the second moment, the current scenario of female participation in Congress and the Senate will be evaluated, confronting it with the financing of female campaigns in the last general elections. Finally, two legislative proposals not yet approved and their impacts on the policy of female inclusion in politics will be commented on. A considerable advance can be seen in affirmative actions through electoral legislation, however with the need for adaptation so that elected political positions represent the participation of women in society.

KEYWORDS: Political rights. Women. Electoral financial. Inclusion. Quotas

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira, ao tratar dos Direitos Políticos, em seu artigo 14, não faz qualquer distinção entre homens e mulheres ao definir as condições de elegibilidade. De acordo com informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹ e segundo dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) 2022, a população brasileira é composta majoritariamente por mulheres, que representam 51,1% da população total. Entretanto, ao analisarmos o número de mulheres candidatas e efetivamente eleitas, não conseguimos identificar semelhante representação.

Durante muitos anos as mulheres estiveram à margem do processo político brasileiro. Diversos fatores distintos podem ter servido para afastá-las da política, seja por uma legislação eleitoral excludente, considerando que somente em 1965, através da Lei 4.737, todas as mulheres tiveram direito ao alistamento eleitoral, seja por não se sentirem parte desse processo, uma vez que, historicamente, às mulheres eram atribuídas as responsabilidades domésticas, seja por falta de interesse dos partidos políticos em mudar o *status quo* de poder. Lara Marina Ferreira (2021) destacou fatores históricos que contribuíram para a exclusão das mulheres na política.

A ausência das mulheres no campo político é historicamente naturalizada por uma pré-compreensão dos papéis culturalmente atribuídos aos gêneros. Nessa visão de mundo estruturada em cortes estratégicos, competiria aos homens a atuação pública e às mulheres o cuidado com o mundo privado. Essa estrutura simplificadora contribui para explicar o quadro brasileiro de exclusão das mulheres na política, pois, embora não haja norma que proíba a participação feminina, fatores culturais e econômicos incidem sobre essa dinâmica e demandam a emergência de ações afirmativas para romper o círculo vicioso.²

Com o objetivo de corrigir essa sub-representação feminina na política, a legislação eleitoral, ao longo dos últimos anos, vem criando mecanismos para, cada vez mais, incluir as mulheres no processo político.

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados da PNAD Contínua 2022.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20%C3%A9%20composta,mudando%20quando%20comparamos%20grupos%20et%C3%A1rio>.

² FERREIRA, Lara Marina. As regras de financiamento das mulheres na política: avanços e retrocessos no diagnóstico brasileiro. Org.: Denise Goulard Schlickmann, Roberta Maia Gresta, Bruno Cezar Andrade de Souza, Polianna Pereria dos Santos. **Questões Eleitorais Contemporâneas: uma análise por servidores da Justiça Eleitoral.** 1ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 217.

Em um rápido retrospecto, podemos considerar que a minirreforma eleitoral de 2009³ promoveu um avanço importante para a luta por inclusão das mulheres na política, quando, além de incluir a obrigatoriedade de criação e manutenção de programas de proteção e difusão da participação política das mulheres, fixando um percentual mínimo de 5% do total de recursos do Fundo Partidário aplicado pela direção partidária, estabeleceu a necessidade de o partido político preencher o mínimo de 30% das vagas nos cargos proporcionais para candidaturas de cada sexo, entre outras determinações.

Para além de um simples desejo de se igualar a participação política feminina à masculina, precisa-se contextualizar o papel das ações afirmativas no processo democrático. Cláudia Mansani Queda de Toledo e Neymilson Carlos Jardim (2019) defendem que:

Assim, para promover melhoras na qualidade democrática do país, essencialmente deve ocorrer melhorias substanciais quanto à igualdade da representação política das mulheres, pois o poder que se disputa na política influencia na distribuição de ações políticas entre homens e mulheres e, conseqüentemente, gera desigualdade, o que se torna um desafio prático para a democracia contemporânea.⁴

Na mesma esteira, ao abordar o papel da igualdade no estado democrático de direito, Denise Bittencourt Friedrich, Livia Maria Firmino Leite e Gabriela de Souza Graeff (2023) concluem que:

Contudo, pouco a pouco, a percepção de uma igualdade meramente formal, presente no princípio geral da igualdade perante a lei, passou a ser questionada, pois a história foi mostrando que a igualdade de direitos e a mera abstenção estatal, não eram suficientes para alcançar as pessoas excluídas socialmente, dando-lhe as mesmas oportunidades que tinham as socialmente favorecidas. Era necessário, que, além disso, elas possuíssem as mesmas condições.⁵

³ Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

⁴ de TOLEDO, Cláudia Mansani Queda; JARDIM, Neymilson Carlos. (2020). A Baixa Representatividade Feminina na Política: Obstáculo a ser Vencido na Democracia Brasileira. **Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia**, 47(2). p. 327.

⁵ FRIEDRICH, Denise Bittencourt; FIRMINO, Livia Maria; GRAEFF, Gabriela de Souza. (2023). Ações Afirmativas de Gênero na Esfera Política: Um Breve Resgate na História Recente do Brasil. **Revista Direito Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. ISSN 2318-5732, v. 11 n. 1. p. 219-220. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>.

Movimentos como o #MeToo e Onda Verde latino-americana⁶ nos mostram que a mulher não se vê mais restrita a um rótulo ou a uma posição imposta pela sociedade. O posicionamento feminino perante a sociedade, o Estado e a política mudou.

Portanto, se a legislação eleitoral prevê ações específicas que buscam privilegiar a participação feminina na política e as mulheres estão ávidas por lutar e garantir seus direitos, por que a distribuição de cadeiras na Câmara e no Senado não reflete esse movimento?

O presente trabalho tem como objetivo analisar a legislação eleitoral no que diz respeito às ações de fomento à participação das mulheres na política e posicionamento da Justiça Eleitoral; identificar de que forma foi realizado o financiamento das candidaturas femininas nas eleições gerais de 2022, identificando o perfil das candidatas eleitas; e quais projetos estão sendo discutidos pelo legislativo e seus impactos na participação feminina na política.

2. LEGISLAÇÃO ELEITORAL – AÇÕES AFIRMATIVAS DE INCLUSÃO DA MULHER NA POLÍTICA

As questões que envolvem as finanças e a contabilidade dos partidos políticos são definidas pela Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, enquanto as questões relacionadas ao financiamento das campanhas eleitorais são observadas na Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Percebe-se, da análise dos dispositivos dessas duas leis, abordagens diferentes em relação à aplicação de recursos públicos no fomento à participação feminina na política. A Lei nº 9.096 aborda a questão de uma forma preventiva, com objetivo de criar mecanismos mais amplos e definitivos, enquanto a Lei nº 9.504 trata do assunto de uma forma mais direta, voltada para o curto prazo, para um resultado imediato, qual seja, a eleição.

Na sequência, comentaremos as duas leis e de que forma a Justiça Eleitoral vem enfrentando as questões relacionadas ao financiamento das campanhas femininas e à destinação de recursos do Fundo Partidário para programas que objetivam desenvolver a participação da mulher na política.

⁶ O movimento #MeToo é um movimento contra o assédio sexual e a agressão sexual. O movimento começou a se espalhar viralmente em outubro de 2017 como uma hashtag nas mídias sociais, na tentativa de demonstrar a prevalência generalizada de agressão sexual e assédio, especialmente no local de trabalho. Onda Verde latino-americana é um movimento que surgiu inicialmente na Argentina, em agosto de 2018, quando milhares de mulheres e meninas se reuniram para pedir aos legisladores que garantissem acesso legal e seguro ao aborto no país.

2.1. LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Desde 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034⁷, os partidos políticos têm a obrigação de aplicar parte dos valores recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de proteção e difusão da participação política das mulheres. Cada agremiação pode estipular o percentual que será aplicado, devendo observar o mínimo de 5% do total de recursos do Fundo Partidário recebidos.

A sanção pelo não cumprimento às ações afirmativas em favor das mulheres na política, que se mantém em vigor até hoje, variou bastante desde que foram incluídas na Lei dos Partidos Políticos, entretanto, a importância da obrigatoriedade de se reservar e destinar recursos do Fundo Partidário à programas específicos para inclusão das mulheres na política, manteve-se firme.

Em julgado recente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, de relatoria do desembargador João Ziraldo Maia, percebe-se o entendimento pela necessidade de estímulo às candidaturas femininas como forma de se combater uma distorção histórica:

É incontestável que o estímulo ao lançamento de mais candidaturas femininas na política visa combater uma distorção histórica no país onde predomina a figura masculina nos pleitos. Não por outro motivo a mencionada norma prescreve uma obrigação que busca aperfeiçoar tal finalidade, que deve ser plenamente demonstrada, sendo este igualmente o entendimento externado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0604075-34, segundo a qual: *“o incentivo à presença feminina na política constitui ação afirmativa necessária, legítima e urgente que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, dando-lhes oportunidades de se filiarem às legendas e de se candidatarem, de modo a se garantir a plena observância ao princípio da igualdade de gênero”* (Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 14.9.2018). ⁸(grifou-se)

A Jurisprudência do TSE traz posicionamento semelhante:

O propósito da ação afirmativa insculpida no art. 44, V, da Lei das Agremiações Partidárias é difundir o ideal da efetiva participação das mulheres no cenário político mediante o uso de expedientes que alavanquem a representatividade feminina na política, a exemplo da difusão de informações por meio de expedientes que instruem o modo pelo qual tal desiderato pode e deve ser alcançado.⁹

⁷ Promoveu alterações à Lei nº9.096/1995, Lei dos Partidos Políticos.

⁸ Prestação de Contas nº 0600227-74.2018.6.19.0000, Acórdão, Relator(a) Desembargador JOÃO ZIRALDO MAIA, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 104, Data 28/04/2023, Página 19-58.

⁹ Prestação de Contas nº 0000154-53.2016.6.00.0000, Acórdão, Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 72, Data 23/04/2021, Página 142-186.

Contudo, não obstante prevaleça o entendimento pela relevância e importância de se investir na criação e manutenção de programas de proteção e difusão da participação política das mulheres, muito se discute ainda sobre quais gastos poderiam ser realizados pelos partidos políticos como forma de se cumprir a regra contida no artigo 44, V, da Lei nº 9.096.

O TSE já firmou o entendimento de que as despesas com o programa de incentivo à participação feminina devem ser diretas, por meio de seminários, cursos, palestras ou quaisquer atos direcionados à doutrinação e à educação política da mulher, conforme julgado do AgR-PC nº 0000294-58.2014.6.00.0000, em 30/04/2019, de relatoria do ministro Jorge Mussi¹⁰.

A Corte vem mantendo esse entendimento:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. DESPESAS PARTIDÁRIAS. COMPROVAÇÃO. ART. 18 DA RES.-TSE Nº 23.432/2014. AMPLOS MEIOS DE PROVA. DOCUMENTOS FISCAIS. CONTRATOS. EXEMPLARES DO MATERIAL. FUNCIONÁRIA DO PARTIDO. CARGA HORÁRIA. INCOMPATIBILIDADE. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. DIRETÓRIOS ESTADUAIS. CONTAS DESAPROVADAS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 48 E 52 DA RES.-TSE Nº 23.432/2014. GASTOS COM PESSOAL. CÔMPUTO NO PROGRAMA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONJUNTO DE IRREGULARIDADES: 2,96% DO TOTAL DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. NÃO COMPROMETIMENTO DAS CONTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RECURSOS PRÓPRIOS.

[...]

16. O mero pagamento mensal de pessoal carece de requisitos objetivos que possam evidenciar engrenagem contributiva à mitigação da sub-representatividade feminina na política, que é a motivação da norma disposta no art. 44, V, da Lei nº 9.096/95.

17. O fato de o partido ter um órgão destinado aos programas de incentivo à participação feminina, como é o caso do MDB Mulher, inclusive com a indicação de gestores próprios, não significa que todos os seus gastos estariam acobertados na referida ação afirmativa. Desse modo, a existência de outra estrutura dentro do partido, com pessoal próprio e despesas administrativas adjacentes, não é apta por si só a justificar gastos no patrocínio de programas destinados a efetivar a igualdade de participação da mulher na política, pois tais despesas funcionais são gastos ordinários do partido e não caracterizam efetivamente o fomento à participação política. [...] ¹¹
(grifou-se)

¹⁰ Prestação de Contas nº 0000294-58.2014.6.00.0000, Acórdão, Relator(a) Ministro JORGE MUSSI, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 102, Data 31/05/2019, Página 32-33.

¹¹ Prestação de Contas nº 0000173-59.2016.6.00.0000, Acórdão, Relator(a) Ministro TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 55, Data 26/03/2021, Página 5-61.

Em relação às despesas de natureza administrativa, tais como, despesas com aluguel e manutenção de imóveis e despesas com pessoal, o entendimento da Corte é de que, *a priori*, não coadunam com o escopo da ação afirmativa, que exige a aplicação efetiva dos recursos públicos na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, conforme decisão no AgR-PC nº 0600384-75.2018.6.00.0000, em 30/03/2023, de relatoria do ministro presidente Alexandre de Moraes¹².

Os partidos possuem função sócio-política na inclusão de mulheres e na promoção de seus direitos no processo eleitoral. Não existe uma norma que determine esse dever, mas essa função aparece de uma forma sistêmica. No atual cenário legislativo não há candidaturas sem partidos, que detêm o monopólio das candidaturas. Por terem tamanho poder, os partidos políticos devem suportar também deveres. Acompanhando os julgamentos, é possível perceber que muitos não se preparam para promoção dessa inclusão (informação verbal).¹³

A ideia de criação de um programa específico para promoção da participação da mulher na política pressupõe a realização de um planejamento, com definição de ações que serão executadas para que o objetivo de inclusão seja alcançado. Ações isoladas, sem o devido planejamento macro, não se demonstram como suficientes para o alcance do propósito pretendido.

2.2. LEI DAS ELEIÇÕES

No campo das campanhas eleitorais, podemos considerar que as ações afirmativas para inclusão das mulheres na política começaram na obrigatoriedade de reserva das vagas nos cargos proporcionais, em 1997, com a Lei nº 9.504. Em 2009, com a Lei nº 12.304, a redação do §3º do artigo 10 mudou de “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”, para “Do número de vagas resultante das regras previstas nesse artigo, cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. (grifou-se)

Percebe-se que, a partir desse momento, não basta mais reservar vagas para registro de candidatura sem efetivamente preenchê-las. A legislação eleitoral estava dando um claro sinal

¹² Prestação de Contas nº 0600384-75.2018.6.00.0000, Acórdão, Relator(a) Ministro Presidente ALEXANDRE DE MORAES: DJE – Diário da justiça eletrônica, Tomo 116, Data 07/06/2023, Página 46-48.

¹³ Fala da profª Jéssica Teles de Almeida, aula da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da UERJ, em 03 de maio de 2023.

de mudança. Junto com a obrigatoriedade de, a curto prazo, lançar candidaturas femininas, a Lei nº 12.304, como mencionado no item anterior, estava indicando que os partidos deveriam se organizar com programas específicos. Se, no primeiro momento, poderia haver o argumento de que não conseguiam o número de mulheres suficientes para lançamento de suas candidaturas, com o andamento dos programas de incentivo, esse problema deveria desaparecer a médio e longo prazo.

Nas eleições gerais de 2022, o número de candidaturas femininas em comparação com as candidaturas masculinas se mantém dentro do parâmetro determinado pela legislação. Entretanto, observando os recentes casos de cassação de chapas de campanha, como por exemplo as condenações por fraude à cota de gênero nos municípios de Silva Jardim e Engenheiro Paulo de Frontin, do estado do Rio de Janeiro, nas eleições municipais de 2020, percebe-se ainda que muitas dessas candidaturas estão se demonstrando como candidaturas laranjas, indicativo de que os programas criados pelos partidos políticos não estão atingindo seus objetivos.

No acórdão proferido nos autos do processo em que se reconheceu fraude à cota de gênero nas eleições municipais de 2020 em Silva Jardim e anulou todos os registros de candidatura, de relatoria da desembargadora eleitoral Alessandra de Araújo Bilac Moreira Pinto, extrai-se o seguinte entendimento:

[...] o fato de constar no DRAP o número mínimo necessário de candidatas mulheres, não é prova de que todas as candidaturas femininas são reais e não meras “laranjas” utilizadas somente para cumprimento formal da cota.

Em outros termos, não raras vezes, as agremiações têm captado candidatas mulheres para completar o mínimo de 30% tão somente com a finalidade de assegurar o deferimento do DRAP e, com isso, a participação dos candidatos homens, mas **não se preocupam em promover a real introdução de tais mulheres no processo eleitoral e na competição, motivo pelo qual tal conduta deve ser objeto de controle por Esta especializada.**¹⁴
(grifou-se)

Seguindo a discussão a respeito das candidaturas femininas, a reforma eleitoral de 2015¹⁵, além de ter implementado medidas importantes à promoção e difusão feminina na política, com determinação de campanhas publicitárias voltadas à promoção da participação feminina, tanto pelo TSE, quanto pelos partidos políticos, determinou a reserva de recursos para as campanhas eleitorais das mulheres nos seguintes termos:

¹⁴ Embargos de Declaração nº 0600480-96.2020.6.19.0063, Acórdão, Relator(a) Desembargadora ALESSANDRA DE ARAUJO BILAC MOREIRA PINTO: DJE – Diário da justiça eletrônica, Tomo 308, Data 21/10/2022, Página 94-119.

¹⁵ Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Esse artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, de relatoria do ministro Edson Fachin, que em decisão de março de 2018, equiparou o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, qual seja, no mínimo 30% do montante alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais. O mesmo entendimento foi adotado para destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5.617, ainda declarou a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no artigo 9º da Lei nº 13.165, por entender que “(...) *é inconstitucional a fixação de um prazo, porquanto a distribuição não discriminatória dos recursos deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas*”.

Assim, tão importante quanto a implementação de ações de inclusão, destaca-se a relevância da criação de mecanismos de controles, que visem garantir que o resultado seja efetivamente alcançado. Nesse sentido, contamos com duas determinações presentes na Resolução TSE nº 23.607¹⁶.

A primeira, contida nos artigos 17, §10, e 19, §10, da Resolução TSE nº 23.607, incluídos pela Resolução TSE nº 23.665, de 09 de dezembro de 2021, prevendo que os recursos oriundos do Fundo Partidário e do FEFC destinados ao financiamento das campanhas femininas devem ser distribuídos pelos partidos políticos até a data final para entrega da prestação de contas parcial.

Aqui, a indicação de um marco temporal para distribuição de tais recursos visa garantir que as candidatas tenham tempo hábil para aplicar esses recursos em suas campanhas eleitorais. Não adianta receber o recurso se não conseguirá produzir material de propaganda, distribuí-los, realizar eventos ou qualquer outro gasto eleitoral que seja revertido para sua campanha.

Já a segunda determinação, presente nos artigos 17, §§ 6º e 7º, e 19, §§ 5º e 6º, com redação dada pela Resolução TSE nº 23.665, que impõe limite para utilização pelas

¹⁶ A Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019 é a resolução que atualmente rege a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

candidatas mulheres de recursos do Fundo Partidário e do FEFC destinados ao custeio de suas campanhas, não permitindo que sejam transferidos para outras campanhas não contempladas pela cota de gênero a que destinam, quando não houver benefício comprovado para suas próprias campanhas.

A limitação de utilização desses recursos se faz necessária para que o financiamento às campanhas femininas não seja de “fachada”, para que as candidatas não sejam utilizadas como “laranjas” para desvio de recursos para as campanhas de candidaturas masculinas sem qualquer benefício para as suas campanhas.

A respeito desse assunto, em julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro - Recurso Eleitoral em processo de representação por captação e gastos ilícitos de recursos de campanha nº 0600048-50.2021.6.19.0093, de relatoria do desembargador Luiz Paulo da Silva Araújo Filho, gastos com santinhos confeccionados para uso exclusivo de concorrentes homens foram considerados irregulares, uma vez que:

[...] não se pode desprezar a relevância jurídica de desvirtuamento das políticas afirmativas que minimizam entraves preconceituosos, tão caras e por vezes banalizadas no cenário representativo democrático e fruto de combate a um movimento histórico de resistência dos partidos em lançar candidaturas em iguais proporções de gênero.¹⁷

Percebe-se, dos aspectos da legislação eleitoral abordados até agora, que somente nas últimas quatro eleições fora prevista destinação específica de recursos para as campanhas das candidatas. Em 2016, com a determinação de destinação no montante entre 5% e 15% dos recursos do Fundo Partidário e, desde 2018, com a determinação de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC.

Apesar do pouco tempo de existência de mecanismos de fomento à participação política feminina com foco direto nas campanhas eleitorais, devemos comemorar esse feito e compreendê-lo como um grande avanço em uma sociedade altamente patriarcal e excludente politicamente. Diante das determinações legais até aqui analisadas, faz-se necessário analisar, na prática, como estão se comportando os partidos políticos nas campanhas eleitorais.

3. FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS FEMININAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2022

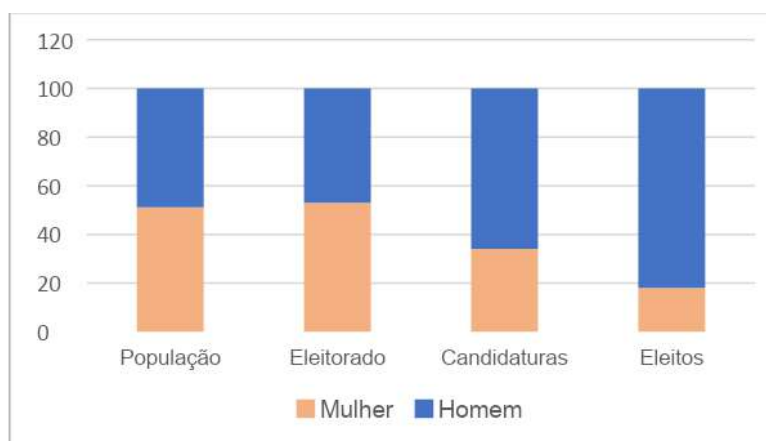
¹⁷ Embargos de Declaração nº 0600048-50.2021.6.19.0093, Acórdão, Relator(a) Desembargador LUIZ PAULO DA SILVA ARAUJO FILHO: DJE – Diário da justiça eletrônica, Tomo 381, Data 16/12/2022, Página 67-81.

Para além de implementação de ações afirmativas que busquem igualar as oportunidades, precisa-se buscar igualar os resultados. Dessa forma, passa-se agora à análise das estatísticas eleitorais como forma de entender os resultados que os incentivos à promoção de candidaturas femininas vêm alcançando.

Para contextualização dos resultados, importante primeiro observarmos de que forma a sociedade brasileira atualmente está representada. Conforme destacado no início desse trabalho, percebe-se que atualmente as mulheres representam 51,1% da população total brasileira. Ao analisarmos a representação das mulheres no eleitorado brasileiro, considerando os registros da Justiça Eleitoral, verifica-se representatividade semelhante, uma vez que os registros apontam que as mulheres representam 52% do total do eleitorado.

Contudo, igual representação não se verifica quando da análise dos dados divulgados pelo TSE Mulheres¹⁸, a respeito do número de mulheres eleitas aos cargos majoritários e proporcionais nas eleições de 2022. Dos dados disponibilizados na página do TSE Mulheres, no sítio do TSE, verifica-se que o Brasil atualmente ocupa o 133º lugar no ranking geral de mulheres nos parlamentos nacionais.

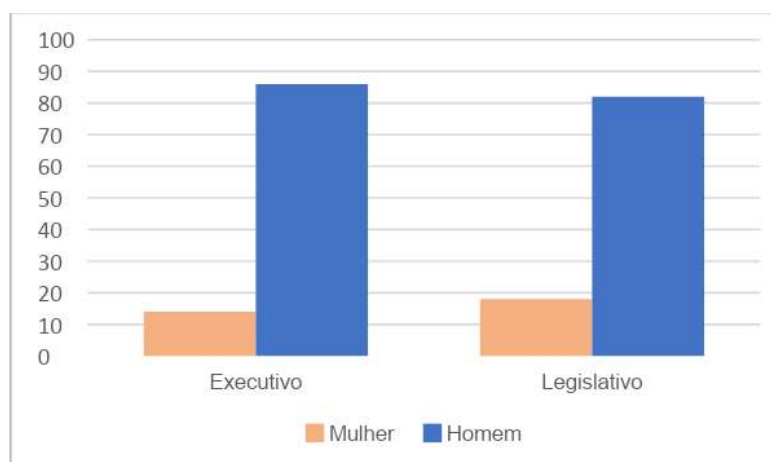
Gráfico 1 – Participação da mulher na Política – Eleições 2022



Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

¹⁸ Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência, instituída pela Portaria TSE nº 791/2019, para atuar no planejamento e acompanhamento de ações relacionadas a dois eixos temáticos, quais sejam: (i) incentivo à participação feminina na política e; (ii) incentivo à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral.

Gráfico 2 – Distribuição de mulheres e homens eleitos – Eleições 2022



Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Para entendermos melhor os possíveis motivos para tamanha distorção, passamos à análise da distribuição dos recursos públicos nas campanhas eleitorais. Para isso, destaca-se o universo de candidaturas e prestações de contas das últimas eleições gerais de 2022, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

Das 2.785 candidaturas registradas no Rio de Janeiro para as eleições de 2022, 890 foram mulheres, correspondendo a 32% do total de registros no Estado. Dessas, 25 mulheres foram eleitas, perfazendo 20,7% do total de eleitos, representação semelhante aos números nacionais para a mesma eleição (gráfico 1).

Nas eleições gerais de 2022, considerando as informações prestadas pelas candidatas e pelos candidatos do estado do Rio de Janeiro, obtidas por meio de consulta ao Repositório de Dados Abertos do DivulgaCand¹⁹, verifica-se o montante de R\$ 360.670.254,63 de receitas recebidas de recursos públicos oriundos de partidos políticos, distribuídos entre os candidatos conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Distribuição de recursos públicos por partidos políticos, nas campanhas realizadas no Rio de Janeiro, por gênero – Eleições 2022

	Candidaturas Femininas (R\$)		Candidaturas Masculinas (R\$)		TOTAL (R\$)
		29		71	
FEFC	99.558.890,89	%	238.160.991,29	%	337.719.882,18
ESTIMÁVEL	2.919.067,21		5.475.232,12		8.394.299,33

¹⁹ Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais (DivulgaCand) é uma ferramenta desenvolvida e gerenciada pelo TSE. Apresenta informações detalhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral e sobre as suas contas eleitorais e as dos partidos políticos.

FINANCEIRO	96.639.823,68		232.685.759,17		329.325.582,85
FUNDO PARTIDARIO	9.347.145,96	41 %	13.603.226,49	59 %	22.950.372,45
ESTIMÁVEL	915.167,03		1.965.170,11		2.880.337,14
FINANCEIRO	8.431.978,93		11.638.056,38		20.070.035,31
	108.906.036,85	30 %	251.764.217,78	70 %	360.670.254,63

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Em relação aos valores distribuídos às mulheres, importante identificarmos quais e quantas candidaturas foram contempladas com esses recursos públicos em suas campanhas. A legislação eleitoral, ao determinar a distribuição de recursos públicos às campanhas femininas, não estabelece critérios objetivos para escolha das mulheres que serão contempladas, sendo uma decisão que cabe ao partido político, considerando sua autonomia partidária.

Nas eleições de 2022, verifica-se que das 890 candidatas que participaram do pleito eleitoral, 748 receberam recursos públicos de órgãos partidários para aplicarem em suas campanhas, entretanto, aproximadamente 77% receberam valores inferiores a R\$ 100 mil, enquanto 6% das mulheres contempladas com recursos públicos concentraram 56% dos valores distribuídos, recebendo o montante total de R\$ 60.843.392,13, conforme tabela abaixo:

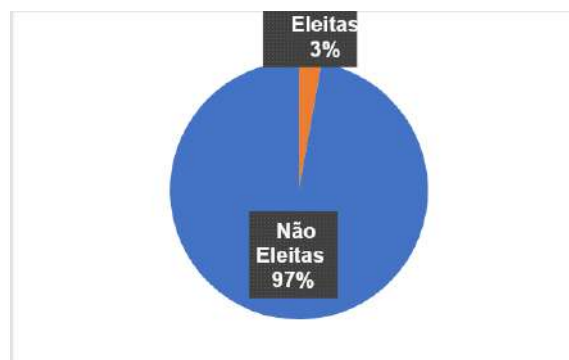
Tabela 2 – Distribuição de recursos públicos por partidos políticos, nas campanhas femininas realizadas no Rio de Janeiro, por faixa de valor – Eleições 2022

Distribuição	Total de Recursos Públicos Distribuídos (R\$)	Total de Candidatas Contempladas
até R\$ 100 mil	18.467.319,76	575
> R\$ 100 mil até R\$ 500mil	29.595.324,96	126
> R\$ 500 mil	60.843.392,13	47
Total	108.906.036,85	748

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

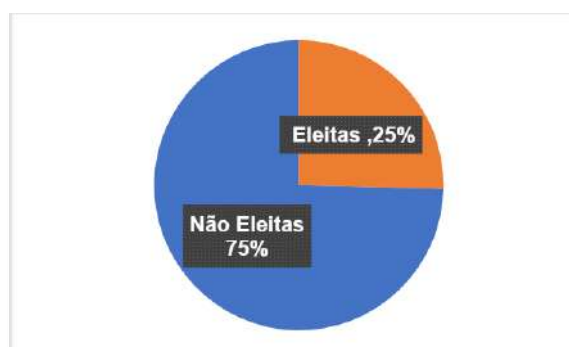
Das 25 candidatas eleitas, que correspondem a menos de 3% das candidaturas femininas registradas no pleito de 2022, constata-se que, sozinhas, receberam aproximadamente 25% dos recursos públicos aplicados nas campanhas femininas, restando 75% a ser distribuído para as demais 865 candidatas.

Gráfico 3 – Quantidade de candidaturas femininas no Rio de Janeiro – Eleições 2022



Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Gráfico 4 – Recursos públicos distribuídos às candidaturas femininas no Rio de Janeiro – Eleições 2022



Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

A despeito de os partidos políticos, considerando o montante total de recursos públicos distribuídos para as campanhas das mulheres, sem análise de como cada agremiação partidária, individualmente, se comportou para atingir esses objetivos, tenham atingido a proporção mínima prevista na norma eleitoral, percebe-se, ainda, uma concentração grande de recursos sendo destinados a um pequeno grupo de candidaturas femininas.

Diante do atual cenário de financiamento das campanhas eleitorais, majoritariamente realizadas com recursos públicos, o acesso a esses recursos se torna imprescindível e impacta diretamente nas chances de o candidato ou a candidata serem eleitos.

4. IMPACTOS DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS NO FINANCIAMENTO ÀS CAMPANHAS FEMININAS

Políticas de inclusão estão sempre em voga e sendo debatidas pela sociedade e pelo legislativo brasileiro. Muito se discute sobre as cotas já existentes no âmbito eleitoral, como

as cotas de gênero, abordadas neste trabalho, e as cotas para as pessoas negras, além da necessidade de inclusão de outros grupos minoritários.

Desde 2021, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 112 para alteração do Código Eleitoral, assunto tão rico, que merece estudo específico sobre as mudanças ali propostas. Neste trabalho, iremos seguir com a análise de duas proposições legislativas com impacto direto nas chamadas cotas de gênero, ou das mulheres. A Proposta de Emenda à Constituição nº 09, de 2023, considerada um retrocesso à luta pela inclusão das mulheres na política e o Projeto de Lei nº 5.004, de 2019, que aborda os gastos de campanha sob uma nova perspectiva.

4.1. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 09/2023

Antes de começarmos a discorrer sobre a PEC nº 09, de março de 2023, importante destacarmos as alterações trazidas pela EC nº 117, de abril de 2022, cujo teor dos três principais artigos transcreve-se a seguir:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art. 17.

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário."
(NR)

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional. (grifou-se)

Podem-se tirar algumas conclusões importantes do texto da EC nº 117/2022. A primeira é a de que atribuiu status constitucional à previsão que já existia na Lei nº

9.096/1995, a respeito da obrigação de os partidos políticos destinarem no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas de incentivo à participação das mulheres na política; a segunda é a de que fora concedida uma anistia temporária aos partidos políticos que, até a data de sua promulgação, qual seja, 05 de abril de 2022, estivessem inadimplentes de suas obrigações a respeito da destinação de recursos do Fundo Partidário aos citados programas, para que pudessem regularizar a distribuição de tais recursos nas eleições subsequentes.

A proposta de Emenda Constitucional nº 09/2023 propõe a seguinte alteração ao texto da EC nº 117/2022:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores”. (NR)

“Art. 4º Não incidirão sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nas prestações de contas de exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que se derem anteriormente a promulgação desta alteração de Emenda Constitucional”. (NR) “Art. 5º Fica permitida a arrecadação de recursos de pessoas jurídicas por partido político, em qualquer instância, para quitar dívidas com fornecedores contraídas ou assumidas até agosto de 2015”.

A proposta modifica o marco temporal existente na EC nº 117/2022 de 05/04/2022 para eleições de 2022, ou seja, ampliando a anistia concedida naquela ocasião às irregularidades cometidas nas destinações de recursos também nas eleições de 2022.

Um dos argumentos apresentados para modificação do marco temporal foi o de que a EC nº 117/2022, ao alterar o texto constitucional em ano eleitoral, não observou o “princípio da anualidade eleitoral” e não deveria ter efeito sobre as eleições ocorridas naquele ano. Importa destacar que a EC nº 117/2022, em relação à determinação de destinação de recursos públicos às campanhas femininas, não impôs inovação jurídica, uma vez que apenas conferiu *status* constitucional à previsão que já existia na Lei nº 9.096/1995.

Adicionalmente à proposta de ampliação à anistia ora concedida às irregularidades cometidas nas aplicações de recursos na promoção e inclusão de mulheres na política, que, por si só, já representa um enfraquecimento das medidas de inclusão, a PEC nº 09/2023, diferente da EC anterior, não aborda a correção desse lapso de investimento em campanhas

femininas em momento futuro. Conforme Luiza Cesar Portella e Tailaine Cristina Costa (2023)²⁰ afirmam, ampliando ainda mais a impunidade, banalidade e escanteamento das mulheres e incentivando a manutenção do sistema majoritariamente masculino.

Luiza Cesar Portella e Tailaine Cristina Costa (2023)²¹ concluem que *“Enquanto não alcançamos o sonho de paridade de cadeiras, precisamos instituir mecanismos de preservação e, de modo algum, aceitar a impunidade como pretendida, mais uma vez, por meio da PEC 9/2023”*.

Mesmo entendimento apresentam Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Lígia Vieira de Sá e Lopes (2023)²², de que a PEC, além de antirrepublicana e inconstitucional, seria um passo grosseiro de descaso e retrocesso em relação à participação da mulher na política.

Em 16 de maio de 2023, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 09/2023, que será analisada por uma comissão especial e, em seguida, apreciada pelo Plenário. Às mulheres que buscam um espaço na política, ainda resta a esperança de que a necessidade de ser impor a aplicação de recursos em programas que desenvolvam suas participações na política não seja mais uma vez desestimada.

4.2. PROJETO DE LEI Nº 5.004/2019

Em um movimento de vanguarda, em maio de 2023, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher na Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei que, de forma resumida, permite que despesas com cuidado de crianças ou de outras pessoas que dependam de cuidados, pagas com recursos públicos, durante o período das campanhas eleitorais, sejam consideradas regular.

O projeto de lei prevê autorização para uso de recursos do Fundo Partidário e do FEFC no custeio de despesas de candidaturas com o cuidado de crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas enfermas e outras que estejam sob seu cuidado e responsabilidade. Percebe-se que o texto do projeto não fala somente em candidatas mulheres. O projeto de lei

²⁰ PORTELLA, Luiza Cesar; COSTA, Tailaine Cristina. (2023). Constitucionalização da impunidade: o retrocesso do incentivo à participação da mulher na política. **Boletim ABRADep** #7. p. 14. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/04/BOLETIM-ABRADEP-7-Abr-2023.pdf#page=11>.

²¹ PORTELLA, ref. 18, p. 14.

²² MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos & e LOPES, Lígia Vieira de Sá. (2023). PEC 09/23 e o perdão ao imperdoável: o caminho antirrepublicano dos partidos. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-01/direito-eleitoral-pec-092023-candidaturas-femininas-perdao-imperdoavel#author>.

propõe que o benefício seja aplicado às candidaturas do sexo feminino e de candidatos responsáveis por família monoparental.

Inegável que a carga das mulheres no cuidado com os filhos, ou com qualquer outro dependente, é infinitamente maior do que a carga dos homens, principalmente quando consideramos as mulheres de classes menos favorecidas, que não têm uma rede de apoio constante. O cuidado com pessoas, que em sua maioria são crianças, impede que muitas consigam colocar-se no mercado de trabalho e vivam de renda informal. Essas mesmas mulheres, durante o período de campanha eleitoral, não conseguem se dedicar por inteiras, precisam, por vezes, desistir de suas candidaturas.

Considerando todas essas dificuldades, de conhecimento notório, a discussão a respeito da alteração legislativa proposta se mostra extremamente atual e necessária. Conforme se extrai do voto da relatora da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, deputada Flávia Moraes, em justificativa apresentada pela autora, deputada Sâmia Bomfim, destaca-se que a legislação eleitoral canadense já permite a utilização de recursos de campanha para custear o cuidado com crianças e, assim, permitir que as candidatas se dediquem melhor às suas campanhas.

O entendimento da Comissão é de que o peso dessas obrigações é um entrave maior às candidaturas de mulheres, podendo representar um peso maior aos homens apenas quando lhes falta justamente o suporte feminino.

A aprovação desse projeto de lei, que seguiu para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), irá movimentar as discussões acerca do rol de gastos eleitorais passíveis de serem realizados com recursos públicos, principalmente no que diz respeito à regulamentação dos parâmetros necessários para contratação, comprovação e realização dos controles de fiscalização da Justiça Eleitoral sobre esses gastos. Um projeto de lei que deverá causar impacto positivo em inúmeras campanhas eleitorais, principalmente nas campanhas das candidaturas femininas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a evolução legislativa no que diz respeito a implementação de ações afirmativas de inclusão das mulheres na política e o impacto efetivo nas vagas ocupadas pelas mulheres nos espaços de poder e decisão.

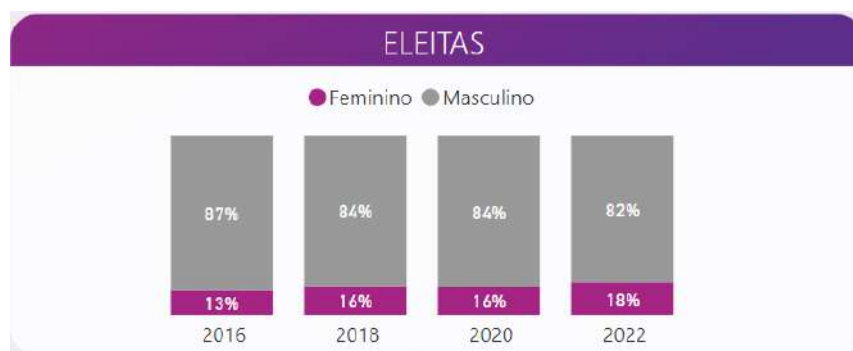
O legislativo e o judiciário, cada qual no seu papel, vêm se debruçando sobre o tema e importantes medidas e decisões estão sendo tomadas e implementadas desde a minirreforma

eleitoral de 2009. Todavia, não podemos deixar de ressaltar que esses espaços de poder ainda são dominados por homens, que possuem pouco interesse em reverter essa situação.

Os espaços de poder devem espelhar a sociedade a quem atendem para que todos os grupos sejam representados. Somente com a distribuição desse poder, que as mulheres, que atualmente representam um pouco mais do que a metade de nossa sociedade, terão chances mais concretas de implementação de políticas públicas que transformem sua realidade e atendam suas necessidades.

Os números nos trazem um leve conforto, por demonstrarem que a participação feminina aumentou de 2016 para 2022, mas ainda estão longe de representar a igualdade pretendida.

Imagem 1 – Participação Feminina



Fonte: TSE Mulheres

Como tudo na vida, o avanço da luta pela participação feminina na política obedece a um ciclo de altos e baixos. Muitos avanços são conquistados, no entanto, somente são possíveis a custo de alguns retrocessos. Os avanços trazem esperança e força para que a luta contra o retrocesso não cesse.

As ações evoluíram da reserva de vaga para a participação das mulheres nos registros de candidaturas, para a obrigatoriedade de distribuição de recursos públicos na proporção das candidaturas lançadas, passando por garantia de espaço para propaganda eleitoral, o que nos faz questionar quais deveriam ser os próximos passos.

Seguindo o caminho trilhado até o momento, juntamente com a necessidade de um olhar objetivo sobre o que as mulheres efetivamente precisam para que tenham garantias de realização de suas campanhas, como prazos coerentes para recebimentos desses recursos a tempo de se fazer campanha eleitoral e um estudo sobre os gastos eleitorais específicos para atendimento da necessidade desse grupo, um próximo passo seria a discussão de reserva de

vagas para as mulheres no legislativo. Proposta de Emenda à Constituição sobre o tema, nº 134, encontra-se em tramitação desde 2015.

Não podemos esquecer de destacar grandes parceiros das mulheres nessa luta, os eleitores e os partidos políticos.

Os partidos políticos não podem se esconder e fugir do papel importante que desempenham perante a democracia. Precisam fazer valer seus programas de proteção e difusão da participação política das mulheres e a distribuição de recursos para as campanhas das mulheres. Conforme comentado anteriormente, são detentores de grandes poderes e não podem fugir da enorme responsabilidade que os rodeiam.

Os eleitores têm a responsabilidade máxima na escolha de seus representantes e devem cobrar dos partidos políticos, e de seus candidatos, políticas inclusivas que visem a uma sociedade mais justa e democrática.

A grandeza dessa pauta é tamanha, que consta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que fazem parte da Agenda 2030 da ONU²³ e devem ser atingidos pelo Brasil, o dever de garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.

Enquanto isso, as mulheres continuarão firmes no caminho da inclusão, porque o lugar da mulher é onde ela quiser, e, mais do que nunca, ela quer garantir o seu lugar na política.

²³ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5/10/1988. Seção 1, p.1.

_____. Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm>. Acesso em 31/07/2023.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.737%2C%20DE%2015%20DE%20JULHO%20DE%201965.&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Eleitoral,%20de%20abril%20de%201964.>>. Acesso em: 31/07/2023.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20/09/1995. Seção 1, p. 14.552.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01/10/1997. Seção 1, p. 21.801.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30/09/2021. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29/09/2015. Seção 1, p. 1.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 09, de 22 de março de 2023. Altera a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263>. Acesso em: 31/07/2023.

_____. Projeto de Lei nº 5.004, de 11 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre o acesso das candidaturas femininas a recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e definir novos critérios para sua distribuição, bem

como para a distribuição do Fundo Partidário. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1806040&filenome=PL%205004/2019>. Acesso em: 31/07/2023.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **DJE-TSE nº 249**, Brasília, DF, 27/12/2019, p. 125-156.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.665, de 09 de dezembro de 2021. Altera a Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **DJE-TSE nº 236**, Brasília, DF, 23/12/2021, p. 56-67.

FERREIRA, Lara Marina. As regras de financiamento das mulheres na política: avanços e retrocessos no diagnóstico brasileiro. In: Denise Goulard Schlickmann, Roberta Maia Gresta, Bruno Cezar Andrade de Souza, Polianna Pereria dos Santos. **Questões Eleitorais Contemporâneas: uma análise por servidores da Justiça Eleitoral**. 1ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 217-241.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt & FIRMINO, Livia Maria & GRAEFF, Gabriela de Souza. (2023). Ações Afirmativas de Gênero na Esfera Política: Um Breve Resgate na História Recente do Brasil. **Revista Direito Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. ISSN 2318-5732, v. 11 n. 1. p. 215-238. Disponível em: <<https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>>. Acesso em: 31/07/2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados da PNAD Contínua 2022**. Disponível em:

<<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20%C3%A9%20composta,mudando%20quando%20comparamos%20grupos%20et%C3%A1rio>> Acesso em: 31/07/2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos & e LOPES, Lígia Vieira de Sá. (2023). PEC 09/23 e o perdão ao imperdoável: o caminho antirrepublicano dos partidos. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mai-01/direito-eleitoral-pec-092023-candidaturas-feminina-s-perdao-imperdoavel#author.>> Acesso em: 31/07/2023.

PORTELLA, Luiza Cesar & COSTA, Tailaine Cristina. (2023). Constitucionalização da impunidade: o retrocesso do incentivo à participação da mulher na política. **Boletim ABRADep #7**. p. 11-15. Disponível em: <<https://abradept.org/wp-content/uploads/2023/04/BOLETIM-ABRADEP-7-Abr-2023.pdf#page=11>>. Acesso em: 31/07/2023.

de TOLEDO, Cláudia Mansani Queda, & JARDIM, Neymilson Carlos. (2020). A Baixa Representatividade Feminina na Política: Obstáculo a ser Vencido na Democracia Brasileira. **Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia**, 47(2). p. 318-333.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas TSE Mulher**. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>>. Acesso em: 31/07/2023.

DEMOCRACIA BRASILEIRA E DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS:

A exclusão digital como barreira para participação da população socialmente vulnerável nos espaços de decisão política do país

Lucas Ferreira Costa

RESUMO: Neste artigo se pretendeu apontar o risco de agravamento da exclusão social de pessoas em situação de vulnerabilidade, já comumente alijadas dos processos de decisão política do Brasil, em decorrência da constatação de verdadeiro descompasso entre os avanços tecnológicos aplicados aos serviços públicos, notadamente aqueles inseridos no âmbito da Justiça Eleitoral, e o acesso de parcela significativa da sociedade aos equipamentos eletrônicos e meios de comunicação digital, por exemplo, para serem contemplados pelo progresso estatal no atendimento público e na assistência social. O debate traçado neste trabalho buscou indicar a necessidade de se contemplar a inclusão digital como elemento de política pública, relevante para garantia dos direitos políticos às camadas mais pobres da população. Disso deflui a necessidade de criação de mecanismos para assegurar que todo o povo possa exercer, de fato, a soberania popular, no escopo de se atingir a plenitude da cidadania, em observância aos diversos aspectos inerentes à dignidade da pessoa humana e no intuito de assegurar o acesso à Justiça, resguardando princípios constitucionais e parâmetros delineados em tratados internacionais dos quais o país é signatário.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Políticos. Cidadania. Políticas Públicas. Barreiras Estruturais Para Políticas Públicas. Sociedade Brasileira. Exclusão Digital. População em situação de rua. Inclusão Social. Avanços Tecnológicos No Processo Eleitoral. Democracia.

ABSTRACT: This article intended to point out the risk of aggravating the social exclusion of people in vulnerable situations that already are commonly excluded from political decision-making processes in Brazil, due to the verification of a true mismatch between the technological advances applied to public services, notably those practiced by Electoral Justice, and the access of a significant portion of society to electronic equipment and digital media, for example, to be covered by state progress in public service and social assistance. The debate outlined in this work sought to indicate the need to contemplate digital inclusion as an element of public policy, relevant to guaranteeing political rights to the poorest sections of the population. From this derives the need to create mechanisms to ensure that all the people can, in fact, exercise popular sovereignty, in the scope of achieving the fullness of citizenship, in compliance with the various aspects inherent to the dignity of the human person and in order to ensure access to Justice, safeguarding constitutional principles and parameters outlined in international treaties to which the country is a signatory.

KEYWORDS: Political Rights. Citizenship. Public Policy. Structural Barriers To Public Policies. Brazilian Society. Digital Gap. Homeless Population. Social Inclusion. Technological Advances In The Electoral Process. Democracy.

INTRODUÇÃO

A abordagem de temas tratando das implicações do uso deturpado das plataformas virtuais e mídias sociais sobre a estabilidade do Estado Democrático de Direito, assim como dos efeitos nocivos de determinadas tecnologias hodiernas sobre as eleições realizadas mundo a fora, geralmente buscam compreender o desafiador panorama em que surgem os mais variados riscos para os processos eleitorais e para as democracias em si, concentrando os debates, contudo, em torno das tensões suscitadas sobre a confiabilidade do processo eleitoral, da necessidade de regulação das relações virtuais no âmbito da internet – ponderando aspectos quanto à controvertida e tênue linha que protege a liberdade de expressão – ou, ainda em seara semelhante, terminam por convergir grande parte das discussões na busca por efetivas maneiras de se proteger o Sistema Eleitoral e as demais instituições democráticas, permanentemente atacadas nesse conturbado cenário.

Não restam dúvidas sobre o aumento da instabilidade para a paz social decorrente das intrincadas conexões e interações virtuais estabelecidas no âmbito das redes sociais, assim como e se mostram perceptíveis os riscos para a democracia advindos da aplicação distorcida de ferramentas virtuais, em face da ausência de uma regulação mais clara e efetiva sobre a responsabilidade civil nas relações jurídicas estabelecidas nessa arena.

Os debates que permeiam a citada temática se ocupam, em geral, da busca por melhor compreensão desses fenômenos, cada vez mais céleres e de alcance ou efeitos imprevisíveis, desafiando autoridades públicas e a academia especializada diante de seu potencial deletério para a sociedade, como empiricamente se tem verificado na esfera política de diversos países.

Nesse campo de pensamento, diversas são as abordagens para estudo do tema, tais como as que tratam do abuso de poder econômico na utilização potencializada de ferramentas tecnológicas; da necessidade de se fiscalizar a proteção de dados pessoais sensíveis, em face dos mapeamentos e direcionamentos promovidos com uso da inteligência analítica e de *big-data*; o impulsionamento pago e ilícito de propaganda eleitoral nas redes sociais; a manipulação de algoritmos pelas plataformas digitais como meio de ampliar seus lucros; os contratos de índole duvidosa firmados entre empresas de marketing digital e as *big techs* com evidente finalidade eleitoral; a divulgação indiscriminada de desinformação e *fake news*; e o isolamento proposital levado a efeito entre os grupos políticos divergentes, polarizando as disputas ideológicas e interditando os debates entre as diferentes expressões do pensamento

político, o que tem levado, em última análise, a um quadro de permanente instabilidade e verdadeiro caos social.

Contudo, em contraposição aos riscos que emergem para a democracia a partir da assimilação de novas tecnologias pela sociedade contemporânea e, ainda, do crescente surgimento de distorções decorrentes de seu mau uso, a Justiça Eleitoral brasileira vem, simultaneamente, avançando para conter os abusos e enfrentar os desafios propostos nessa seara, além de apresentar ferramentas tecnológicas que ampliam a segurança dos processos eleitorais e, ainda, de lançar mão de esforços institucionais para viabilizar a implementação de novos aparatos tecnológicos e procedimentos virtuais que primem pela desejável eficiência e celeridade na prestação de serviços públicos à sociedade.

A proposta do presente trabalho, não obstante a tais abordagens, almeja amparar ponto de vista diverso, alertando para a ampliação do distanciamento e da exclusão de pessoas em situação de rua (ou que simplesmente se encontrem em condição socialmente vulnerável) dos espaços de decisão política do Brasil, em decorrência, ao lado de fatores sociais diversos, da introdução cada vez mais ampla desses avanços tecnológicos e da naturalização dos serviços públicos digitais inerentes ao Sistema Eleitoral.

Na esteira desse raciocínio é possível notar que vários são os desafios já enfrentados atualmente pela sociedade civil organizada e pela própria Justiça Eleitoral, no sentido de se ampliar a efetiva inclusão das camadas socialmente minorizadas no processo eleitoral, contemplando, por exemplo, ações para participação das populações quilombolas e dos povos indígenas nas eleições, o que ocorre de maneira gradativa, em consequência da evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, sendo seguida, na mesma direção, pelo desenvolvimento legislativo nesse tópico, como desdobramento evidente – porém atrasado – dos ditames da Carta Magna de 1988.

No mesmo sentido, busca-se maior participação no processo eleitoral e a ampliação da representatividade desses grupos minorizados na ocupação de cargos públicos, exigindo, *verbi gratia*, o respeito às cotas de gênero e raciais na composição das chapas e lançamento das candidaturas pelas agremiações partidárias, além da efetiva aplicação de recursos no financiamento específico dessas campanhas eleitorais, fiscalizando e coibindo com rigor as tentativas de fraude, como vem retratando sistematicamente a Jurisprudência especializada.

Observa-se, noutro giro, que o *Programa Justiça 4.0* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que utiliza como lema a “*Inovação e Efetividade na Realização da Justiça para Todos*”, propõe justamente um sistema judiciário brasileiro mais próximo da sociedade, por

meio da disponibilização de novas tecnologias e da inteligência artificial, e que busca impulsionar a transformação digital do Judiciário para garantir serviços mais rápidos, eficazes e acessíveis.¹

O mencionado programa foi desenvolvido em parceria entre o CNJ, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, contando com o apoio dos Conselhos e Tribunais Superiores, alinha-se com os objetivos e metas traçados por diversos países a partir da **Agenda Global 2030**, com destaque para o *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes*, que estabelece o escopo de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, **proporcionar o acesso à justiça para todos** e construir instituições eficazes, responsáveis e **inclusivas em todos os níveis**”² (grifei).

Dentro dessa finalidade, merecem realce a *Meta 16.3* que define para as Nações Unidas o objetivo de “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”³, enquanto especificamente para o Brasil, estabelece o encargo de “Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.”⁴ (grifou-se)

Ocorre que, sem olvidar de outros grupos relevantes, como o das pessoas com deficiência – que merecem a inabalável dedicação do Estado para participarem de modo isonômico do processo eleitoral –, é preciso manter foco, precipuamente, na acessibilidade de grupos socialmente excluídos, como as pessoas em vulnerabilidade social ou situação de rua, a fim de se evitar que fiquem à margem dos benefícios almejados com os citados avanços tecnológicos e da pretendida transformação digital para o Judiciário, notadamente na esfera da Justiça Eleitoral.

A adoção de ferramentas como sistemas de processos judiciais eletrônicos, o atendimento online de eleitores para alistamento eleitoral, o balcão virtual para atendimento de advogados, as audiências virtuais, o uso de aplicativos para celulares como o *pardal* (para denúncias de propaganda eleitoral irregular) ou o *e-Título* para emissão de certidões, quitação de multas e identificação para exercer o direito de voto, a utilização da inteligência artificial

¹ Definição extraída da página oficial do Conselho Nacional de Justiça que trata especificamente do Programa e dos eixos sobre o qual o programa se apóia. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasil). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasil). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

⁴ *Id.*, 2023. [online]

ou mesmo o uso da própria urna eletrônica, são avanços que, por certo, alçam o Sistema Eleitoral brasileiro ao status de reconhecida eficiência e celeridade, com elevado prestígio perante a comunidade internacional.

Por outro ponto de vista, a introdução de modalidade de serviço público que se encaminhe quase que exclusivamente para o meio digital, mostra-se um fator com potencial para eventualmente ampliar ainda mais o distanciamento de parcela significativa da sociedade dos espaços de decisão política do país, isso, evidentemente, na hipótese de não se adotarem as devidas cautelas e medidas protetivas adequadas para garantia dos direitos políticos dos citados grupos minorizados e daqueles que atualmente se encontrem à margem da sociedade civil.

Tal situação se apresenta como verdadeiro desafio à academia jurídica, autoridades públicas dos três Poderes e à sociedade civil organizada, exigindo permanente vigilância de todos para se assegurar o amplo acesso de todos aos serviços públicos, não só daqueles prestados diretamente pelo Poder Público, mas também para que seja garantido para aquele grupo social o exercício de seus direitos políticos, viabilizando-se a efetiva participação na escolha de seus representantes nos cargos públicos ou, no mínimo, para não restem invisibilizados no momento de definição das políticas públicas que, em tese, poderiam beneficiá-los.

1 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS E EXCLUSÃO DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL DOS ESPAÇOS DE DECISÃO POLÍTICA: BARREIRAS ESTRUTURAIS E CULTURAIS

Um dos primeiros desafios que surgem para a inclusão das pessoas em vulnerabilidade social reside nas barreiras estruturais e culturais profunda e historicamente estabelecidas na sociedade brasileira, que se apresentam como obstáculos primordiais à consecução desse fim.

Antes, porém, de ingressarmos no assunto específico da definição dos principais empecilhos basilares a obstarem a participação mais efetiva dessas pessoas socialmente marginalizadas nos espaços de decisão política, mostra-se relevante o estabelecimento de alguns conceitos discutidos doutrinariamente no tratamento de temas semelhantes, tais como a noção do que seriam *povo*, *cidadania*, *soberania* e *pobreza*, vocábulos que devem permear os debates doravante contemplados no presente artigo.

Na lição de José Jairo Gomes poderíamos conceituar o termo *povo* por meio da seguinte descrição:

Em linguagem técnico-constitucional, povo constitui um conceito operativo, designando o conjunto dos indivíduos a que se reconhece o direito de participar na formação da vontade estatal, elegendo ou sendo eleitos, ou seja, votando ou sendo votados com vistas a ocupar cargos político-eletivos. Povo, nesse sentido, é a entidade mítica à qual as decisões coletivas são imputadas. Note-se, porém, que as decisões coletivas não são tomadas por todo o povo, senão pelos representantes da maioria cuja vontade prevalece nas eleições.⁵

Vê-se, pois, que para o citado jurista a acepção terminológica de *povo* estaria intrinsecamente ligada à compreensão de exercício dos direitos políticos, passivos ou ativos, dos cidadãos de determinada sociedade e, bem assim, à interação dessa coletividade para a determinação dos rumos de funcionamento do Estado, encontrando apoio conceitual, ainda, na própria Constituição Federal, para a concepção da ideia de apropriação democrática pelo denominado *povo* das rédeas governamentais, dentro de uma lógica representativa.

Ainda sob a ótica do professor Gomes (2022, p. 37-38), a denominação de *cidadania* perpassa a definição do sujeito que detêm os mencionados direitos políticos e que os exerce ocupando os cargos públicos ou elegendo seus representantes por meio dos processos eleitorais, como se extrai dos seguintes trechos de sua obra especializada:

Chama-se cidadão a pessoa detentora de direitos políticos, podendo, pois, participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos. Como ensina Silva (2006, p. 347)⁶, a cidadania é um “atributo jurídico-político que o nacional obtém desde o momento em que se torna eleitor”⁷

Ainda na abordagem do celebrado eleitoralista Gomes (2022, p. 38), nota-se comentário sobre a maior amplitude conceitual do termo *cidadania* quando observado sob o enfoque das ciências sociais, de modo a contemplar outros aspectos diversos, ainda mais dilatados, inerentes aos direitos fundamentais e garantias individuais que, não por acaso, corroboram a compreensão dos direitos humanos de primeira dimensão a tangenciar a noção desse conceito, i.e., a ideia de liberdade individual em face do Estado concentrada nos direitos civis e, neste caso, nos direitos políticos.

É verdade que, nos domínios da ciência social, o termo cidadania apresenta significado bem mais amplo que o aqui assinalado. Denota o próprio direito à vida digna e à plena participação na sociedade de todos os habitantes do território estatal. Nessa perspectiva, a cidadania significa que todos são livres e iguais perante o ordenamento legal, sendo vedada a discriminação injustificada; todos têm direito à saúde, locomoção, livre expressão do pensamento, crença, reunião, associação,

⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 37-38.

⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 347 *apud* GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 37-38.

⁷ GOMES, José Jairo. *Op. Cit.*, p. 37-38.

habitação, educação de qualidade, ao lazer, ao trabalho. Enfim, em sentido amplo, a cidadania enfeixa os direitos civis, políticos, sociais e econômicos, sendo certo que sua aquisição se dá antes mesmo do nascimento do indivíduo, já que o nascituro, também ele, ostenta direitos de personalidade, tendo resguardados os patrimoniais. No entanto, no Direito Eleitoral os termos cidadania e cidadão são empregados em sentido restrito, abarcando tão só o *ius suffragii* e o *ius honorum*, isto é, os direitos de votar e ser votado.

[...]

Os direitos políticos ligam-se à ideia de democracia. Nesta, sobressaem a soberania popular e a livre participação de todos nas atividades estatais. A democracia, hoje, figura nos tratados internacionais como direito humano e fundamental.⁸

No estabelecimento do conceito de *soberania* – que ao lado da *cidadania*, da *dignidade da pessoa humana*, dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* e do *pluralismo político*, compõe os fundamentos da República Federativa do Brasil⁹, nos termos do artigo 1º da Carta Magna de 1988 –, da lição de Caetano (1987, v. 1, p. 169), assimila-se que:

[...] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.¹⁰

No que concerne ao termo *pobreza*, Arzabe (2001) traz a lume uma série de possíveis classificações envolvendo esse verbete, demonstrando com isso a complexidade que cerca o estabelecimento conceitual para aplicação desse vocábulo na literatura, mormente a depender da referência adotada como parâmetro no “outro” a balizar o conteúdo ou intensidade daquilo que se identifica com *pobreza absoluta*:

Se por um lado a avaliação da pobreza possui um caráter subjetivo e contingente, variando em conteúdo ou intensidade conforme o 'outro' na comparação, fazendo-nos pensar na pobreza somente como um conceito relativo, por outro lado, devido à situação de extrema indignidade em que elevada parcela da população mundial vive, pela falta de recursos, pela ausência de políticas públicas, pela sujeição étnica e social e pela absoluta destituição material de direitos, passou-se a utilizar o conceito de pobreza absoluta para permitir a aferição dos níveis de destituição, ainda que imperfeita, para fins de desenvolvimento e implementação de políticas sociais, permitindo, também, a possibilidade de comparação entre diferentes regiões e países.¹¹

⁸ GOMES, José Jairo. *Op. Cit.*, p. 38.

⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

¹⁰ CAETANO, Marcelo. Direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 169 *apud* MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Grupo GEN. Atlas, 2021. E-book. ISBN 9788597026825. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

¹¹ ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: O Papel do Estado**. 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

Propõe a autora, no propósito de se combaterem a pobreza e as desigualdades sociais, uma profunda transformação nos paradigmas culturais e nos padrões estabelecidos no âmbito das relações socioeconômicas, precipuamente no que tange à formulação dos caminhos para a implementação de políticas públicas adequadas a esse fim:

Para a erradicação da pobreza e das desigualdades, objetivo fundamental da República constitucionalizado no artigo 3º da Constituição Federal, é necessário modificar-se os padrões de relações culturais e econômicas que as provocam e que aprofundam a exclusão, inclusive as sustentadas pela atividade estatal na implementação de políticas públicas, na formulação de leis e no julgamento das demandas levadas aos tribunais. A adoção de ações afirmativas e de políticas compensatórias, como a renda mínima, são necessárias, mas apenas como parte de um conjunto maior de políticas públicas de fundo, que possibilitem transformar as relações de poder em sociedade. As medidas e políticas públicas destinadas a dar efetividade ao artigo 3º da Constituição, que necessariamente devem tocar o modo de ordenação da atividade econômica, não podem, ademais, ser paternalistas. O paternalismo anula a autonomia da pessoa e, em consequência, a possibilidade da ação criativa, da participação da pessoa na sua própria construção e na construção da comunidade social e política. Aristóteles aponta, na Política, o exemplo dos cartagineses que mantinham políticas de solidariedade entre ricos e pobres, em que os nobres proporcionavam aos pobres meios de trabalho e o exemplo de Tarentum, em que o povo compartilhava o uso de suas propriedades com os pobres. Na mesma passagem, Aristóteles observa que "a extrema pobreza diminui o caráter da democracia e que, portanto, medidas devem ser adotadas para lhes proporcionar prosperidade duradoura; e que é igualmente do interesse de todas as classes que os proventos das receitas públicas devem ser acumulados e distribuídos entre os pobres, se possível em quantidades que os possibilite adquirir um sítio ou, ao menos, iniciar um comércio ou plantação."¹²

Parafraseando a jurista francesa Delmas-Marty (1998), a Procuradora do Estado e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, Arzabe (2001), realça a amplitude da ideia de democracia, para contemplar não apenas os direitos políticos em si, mas um entrelaçar de direitos fundamentais que se tocam e complementam, como se percebe do seguinte trecho:

Delmas-Marty¹³ bem observa que 'não se trata mais de assistência, mas de integração à sociedade, com o estatuto de cidadão. Não se trata mais de sobreviver, mas de viver plenamente, com os outros e ser reconhecido como um semelhante'. Sem que todas as pessoas possam agir com autonomia na esfera privada, nas relações sociais e com autonomia na esfera pública, na dinamização dos direitos políticos na participação da gestão da coisa pública, não se poderá falar em democracia. A permanência da exclusão, da pobreza e das demais formas de opressão social são inconciliáveis com a ideia de república e com a materialização da democracia.¹⁴

¹² *Ibid.* 2001. [online].

¹³ DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998 *apud* ARZABE, Patricia Helena Massa. *Op.Cit.*, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

¹⁴ *Op. cit.* ARZABE. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

Na percepção do eleitoralista Gomes (2022, p. 96), a compreensão conceitual de *democracia*, em cotejo com a ideia de *cidadania*, precisaria necessariamente abarcar não apenas o simples preenchimento de condições burocráticas para o atingimento da capacidade eleitoral ativa ou passiva, mas conceituação mais ampla e abrangente, para compreender ainda os *direitos civis, individuais, sociais e econômicos*, indo para campo mais extenso que apenas o dos direitos políticos, como se constata do trecho a seguir transcrito:

Note-se, todavia, que na ampla extensão semântica que lhe foi incorporada, a ideia de democracia não se circunscreve aos direitos políticos. Não se presta apenas a indicar a participação popular no governo ou a detenção do poder soberano pelo povo. Ou seja: não se limita a definir uma forma de governo na qual é assegurada a participação do povo, seja para constituí-lo, seja para indicar os rumos a serem seguidos pela nação. Para além disso, abarca também os direitos civis, individuais, sociais e econômicos. Assim, a democracia é compreendida nos planos político (participação na formação da vontade estatal), social (acesso a benefícios sociais e políticas públicas) e econômico (participação nos frutos da riqueza nacional, com acesso a bens e produtos); além disso, dá ensejo à organização de um sistema protetivo de direitos humanos e fundamentais. Na base desse regime encontra-se uma exigência ética da maior relevância, que é o respeito à dignidade da pessoa humana. Isso implica promover a cidadania em seu sentido mais amplo, assegurando a vida digna, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, o devido processo legal, os direitos individuais, sociais, econômicos, coletivos, os direitos políticos, entre outros.¹⁵

Traçadas essas linhas conceituais preliminares, temos que os dois primeiros verbetes comentados acima mantêm correlação indissociável entre si, reconhecendo-se ao *povo* a titularidade do direito de definir a própria vontade política do Estado e mesmo os limites de sua atuação, sujeitando este à soberania popular (direta ou indiretamente exercida), ao passo em que à *cidadania* se atribui característica condicionante para o exercício do sufrágio pelos indivíduos que compõem aquela coletividade (compreendendo tanto o poder de escolha dos representantes, quanto a possibilidade de concorrer aos cargos públicos eletivos), uma vez que no pleno gozo dos direitos políticos o componente do povo mantém a capacidade eleitoral ativa – com o reconhecimento legal da qualidade de eleitor – e a capacidade eleitoral passiva – reunindo as condições de elegibilidade e afastadas quaisquer hipóteses de inelegibilidade fixadas no ordenamento jurídico.

Tais direitos políticos, como salientado, inserem-se na categoria de direitos humanos de primeira dimensão, ou seja, correspondem aos direitos inerentes ao valor *liberdade* e que se expressam nas liberdades individuais, nos direitos civis e nos direitos políticos propriamente ditos.

¹⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 96.

Nos ensinamentos de Bonavides (2014, p. 563-564), inserem-se na classificação dos direitos fundamentais de primeira geração tanto os direitos civis, quanto os direitos políticos, compreendidos na esfera dos direitos da liberdade, oponíveis em face do Estado, *in verbis*:

*“Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente. [...] Os direitos de primeira geração ou os direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa que ostentam a subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.”*¹⁶

Nesse mister, os conceitos supramencionados expressam sentidos de natureza complementar e, uma vez estabelecidos dentro de um regime democrático, compõem elementos essenciais a partir dos quais, pelo exercício da soberania popular (resguardadas as prerrogativas e requisitos para o alcance da verdadeira *cidadania*), podem ser delineados critérios e formas para inserção social de todos e todas, incluindo pobres e socialmente vulneráveis nos processos de definição das melhores políticas públicas, viabilizando-se formas de participação e/ou representatividade efetiva nos espaços de poder político.

Em comentários tecidos sobre os artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, Moraes (2023, p. 283-284), o Ministro da Suprema Corte destaca o papel conferido ao Poder Judiciário de resguardar os indivíduos em face do próprio Estado, para garantir a tutela dos direitos e liberdades fundamentais:

Ressalte-se, pela importância, que é a proteção judicial que torna efetiva a garantia e os direitos fundamentais assegurados pela Constituição (STJ – 6ª T. – REsp nº 37.287-9/SP – rel. Min. Adhemar Maciel – Ementário, 12/19), devendo, portanto, o legislador ordinário, em cumprimento ao presente mandamento constitucional, fornecer ao Poder Judiciário os instrumentos necessários ao combate à discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.

A própria Constituição Federal prevê em seu art. 102, § 1º (redação dada pela EC nº 03, de 17-3-1993), que a arguição de descumprimento de preceito fundamental (entre eles os direitos e liberdades fundamentais), decorrente da Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei, tendo o Pretório Excelso reconhecido tratar-se de norma constitucional de eficácia limitada, dependente de edição de lei ordinária, até então inexistente (STF – Pleno – Agravo regimental em Petição nº 1.140-7 – rel. Min. Sydney Sanches, Diário da Justiça, Seção I, 31 maio 1996, p. 18803).¹⁷

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 563-564.

¹⁷ MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e jurisprudência.** 12. ed. Grupo GEN, São Paulo: Atlas, 2023. p. 283-284. E-book. ISBN 9788597026825. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Na compreensão de Comparato (2013, p. 319), trazendo à baila o pensamento do filósofo inglês John Locke, ressalta-se que cabe ao povo estabelecer, enquanto titular da soberania popular e outorgante desse poder aos seus representantes nas Casas Legislativas e no Executivo (outorgados), em última análise, os limites de atuação de sua função legiferante e administrativa:

No sistema de Locke, se a razão de ser da sociedade política é a preservação dos direitos naturais dos indivíduos, e se essa garantia só pode ser dada pela lei, enquanto norma geral e impessoal, o órgão supremo na sociedade política é, obviamente, o Legislativo. Mas este, no pensamento do autor britânico, há de ser sempre subordinado ao povo, atuando na condição de seu agente fiduciário (*trustee*). O que significa que o povo detém, no expreso dizer de Locke, ‘um poder supremo para demitir ou alterar o Legislativo, quando lhe parecer que ele age contrariamente à função fiduciária (*trust*) que lhe foi atribuída’.¹⁸

Isto posto, é preciso reconhecer a todas as camadas sociais a possibilidade de participar desses processos de definição dos rumos políticos do país, o que, contudo, esbarra em empecilhos de ordem estrutural da sociedade brasileira ou mesmo obstáculos culturais a impedirem essa compreensão global.

Nos estudos de Júnior e Costa (2021, p. 236-249) apontou-se como fundamental a identificação das *“barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua e, conseqüentemente, a intervenção estatal terá um diagnóstico para agir sem freios ou evitando embaraços pelo obstáculo”*, e nesse sentido, reconheceu-se a existência de pelo menos **oito barreiras estruturais à cidadania nas políticas públicas**, a dificultarem a proteção da dignidade da pessoa humana:

Basicamente, tais barreiras constituem a consideração da **situação de rua como um estado**, a **dificuldade de pesquisa** sobre as pessoas em situação de rua, a **dificuldade de identificação da população em situação de rua acerca dos direitos que lhe pertencem**, o **estabelecimento de um mínimo social** para a população em situação de rua, o **tratamento homogêneo do Estado** para com a população em situação de rua, a **ausência de voz direta e de representatividade política das pessoas em situação de rua nos espaços públicos**, o **caráter assistencialista que pode assumir as políticas sociais** para a população em situação de rua, e a **intimidade atual do cenário político brasileiro com o neoliberalismo**.¹⁹ (Grifou-se)

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502178588. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502178588/>. Acesso em: 22 ago. 2023. p. 319.

¹⁹ JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. **Barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua**. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 2, 2016. p. 231. Disponível em: <file:///D:/Setor/Pesquisa%20CEUB%201%20-%20Artigo%20P%C3%B3s%202023.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Evidentemente, na via estreita do presente artigo não seria imaginável se exaurir ou mesmo explorar a fundo cada uma dessas barreiras estruturais apontadas no referido estudo, mas, ainda assim, importante tangenciar, ao menos como breve comentário, alguns dos principais obstáculos integrais para a definição de uma melhor estratégia governamental na assistência à população que se encontra alijada dos ambientes de decisão política do país.

Primeiramente, insta mencionar que a definição de *população em situação de rua* se encontra definida pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, ao dispor que:

Art. 1º [...]

Parágrafo único – Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.²⁰

Visto isso, é preciso reconhecer as principais barreiras estruturais que dificultam a elaboração, o planejamento e implementação das políticas públicas voltadas à inclusão social e, como se pretende demonstrar neste artigo, para inclusão nos processos eleitorais para participação e representatividade das camadas sociais vulneráveis nos espaços de decisão política.

Na compreensão de Júnior e Costa (2021, p. 236-249), o fato de a pessoa viver na rua num determinado momento de sua vida costuma ser encarado culturalmente, tanto pela instituições governamentais, quanto pela sociedade em geral, como um estado permanente daquele indivíduo, ou seja, como uma qualidade que lhe fosse inerente. Na concepção dos citados estudiosos, a *primeira barreira estrutural e cultural* reside justamente na incompreensão desse fator, que melhor seria tratado não como um estado, mas como um processo em que a pessoa se encontra e que, por meio das políticas públicas deve ser superado.

A *segunda barreira* estaria na dificuldade de se realizarem pesquisas complexas e profundas sobre a população em situação de rua, considerando as características que lhes é

²⁰ BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

peculiar enquanto seguem nessa condição, “[...] porque ela é flutuante, temporária e nômade”²¹, o que embaraça o levantamento do número de pessoas nessa situação e a identificação dos hábitos, penúrias, atribulações e reais necessidades desses grupos e como elaborar a assistência social adequada, voltada ao indivíduo.

Outra dificuldade, que pode ser definida como uma *terceira barreira*, está em “manter contato direto com tais pessoas para científicá-las e instruí-las sobre a maneira de auferir um benefício assistencial [...]”²², e seguem os citados autores comprovando em números tal afirmação, uma vez que “ratificando tais assertivas, a pesquisa nacional sobre a população em situação de rua constatou que 88,5% não recebem qualquer benefício da Seguridade Social”²³.

O artigo em questão sugere que as políticas sociais para pessoas em situação de terminam por confundir as noções de um padrão aceitável como mínimo social em detrimento com do conceito de um padrão básico de inclusão social, que deveria ser aplicado como referência para se garantir não apenas o mínimo possível, “porque o primeiro liga-se a uma noção de algo menor possível, [enquanto] o segundo reflete algo que serve de sustentação indispensável, uma base fundamental.”²⁴ e que, ainda assim, deveria perseguir um padrão ótimo como objetivo amplo e geral para todos os cidadãos.

Nesse contorno de ideias, suscitou-se o pensamento de Saposati (1997, p. 28-29) ao comentar que:

Para se assegurar os direitos sociais às pessoas em situação de rua, imperiosa a adoção, de um lado, de políticas pública de proteção social para a cobertura das vulnerabilidades, reduzindo os riscos sociais e preconizando o estabelecimento de um padrão de vida básico, e, de outro, de políticas públicas de desenvolvimento social como educação, cultura, saúde, que enxerguem as potencialidades humanas para que, em comunhão com a tecnologia, propiciem uma vivência mais longa e de melhor qualidade.²⁵

Como *quinta barreira* é possível identificar o tratamento dispensado pelo Estado que adota padrão homogeneizante para com a população em situação de rua, desconsiderando aspectos fundamentais para o sucesso na implementação de políticas sociais, tais como o

²¹ ARAÚJO, Carlos Henrique. **Migrações e vida nas ruas**. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 89 *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 236-249.

²² JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 231.

²³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 97. *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 232.

²⁴ JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016 p. 232.

²⁵ SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. Serviço Social & Sociedade. n. 55, nov. 1997. p. 28-29 *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 233.

respeito ao princípio da heterogeneidade, que determina a observância de especificidades nas respostas públicas diante de demandas que apresentem características distintas e suas especificidades. Ao ignorar as peculiares e individualidades de cada grupo em vulnerabilidade social, por meio da adoção de políticas sociais genéricas e que empregam soluções prontas, padronizadas, para problemas diversos, esbarra-se na ineficiência da política pública que se quer empregar.

No que diz respeito à ausência de representatividade da população em vulnerabilidade social nos espaços de decisão política, apontado como *sexta barreira* no referido estudo, o tema esbarra justamente com o objeto do presente trabalho, uma vez que evidencia os obstáculos para a efetiva participação política dessas camadas sociais mais pobres na definição das políticas públicas que lhes interessam, muito se devendo à ausência de meios aptos a viabilizarem o exercício pleno da cidadania.

Nesse sentido, a crítica apresentada neste trabalho acadêmico reconhece que o emprego de avanços tecnológicos na prestação de serviços público pelo Judiciário não pode prescindir da inclusão digital das pessoas mais vulneráveis, notadamente na esfera de atuação da Justiça Eleitoral, tendo em mente que essa concentra os meios burocráticos necessários ao exercício de direitos políticos e, em suma, ao alcance de uma cidadania efetiva.

O precipício que intermedeia o diálogo direto entre população em situação de rua e Estado é a *sexta barreira* que se depara. Os espaços públicos devem lhes propiciar instrumentos hábeis para a participação ativa e democrática na seara pública, haja vista que, nos termos da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua 31, 95,5% dos sem-teto não participam de qualquer movimento social ou de qualquer atividade associativa, e 61,6% não possuem título de eleitor e, consequentemente, não votam. Do contrário, prejudica-se a participação política e, assim, elide-se a construção de uma democracia participativa em razão da rejeição da constituição de espaços públicos que sirvam à inclusão social mediante políticas públicas de bem-estar social.²⁶

Quanto à chamada *sétima barreira*, Junior e Costa (2016, p. 237) apontam para a inefetividade das ações estatais que empregam políticas sociais de assistencialismo pontual ou casuístico e, portanto, dissociado de políticas públicas que deveriam ser delineadas para construção planejada e implementação executada a médio e longo prazos, ultrapassando assim as barreiras dos mandatos governamentais e levando em conta as pesquisas científicas e as reais necessidades de determinados grupos que se encontrem em situação de rua.

²⁶ SPENGLER, Fabiana Marion; OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. **Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 2, n. 2, 2012. p. 139 *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 236.

A sétima barreira se ergue, portanto, pela ação assistencialista que pode revestir as políticas sociais para a população em situação de rua. O mero implemento de ações de bem-estar social para solucionar efetivamente os problemas sociais (como a exploração e a miséria), olvidando de erradicar as causas da dependência, a despeito da perspectiva da igualdade e da justiça social, configura a prática assistencialista (e não de assistência).²⁷

Reforçando esse entendimento, foi trazida a lume a percepção de Varanda (2004, p. 66), nos seguintes termos:

Os programas sociais desenvolvidos nesse contexto trazem a marca ideológica do descarte social de uma população que é tratada como excedente. São programas marcados pela institucionalização de práticas que visam à retirada dessas pessoas das ruas, oferecendo, entretanto poucas possibilidades de uma reestruturação de suas vidas. O descarte introjetado pelo próprio sujeito o destitui de seu papel social.²⁸

No que tange à *oitava barreira*, a crítica é tecida pelos mencionados autores à redução da intervenção estatal na busca de soluções para os principais problemas sociais que atingem as pessoas em situação de rua, ignorando a urgência no estabelecimento de agenda política pela proteção de direitos humanos constitucionalmente assegurados, em decorrência de aspectos relacionados com uma suposta predileção brasileira pela política de ordem neoliberal.

A *oitava barreira* se encontra na postura brasileira de afeição, ainda que com ressalvas, ao neoliberalismo, acarretando a diminuição da intervenção estatal, agente mais relevante no oferecimento de instrumentos para a luta pela cidadania das pessoas em situação de rua.²⁹

Diante dessas barreiras estruturais e culturais tratadas nesse capítulo, verifica-se que a superação desses entraves é essencial para a definição de políticas públicas socialmente relevantes e efetivas, que proponham soluções mais adequadas à inclusão social, à redução das diferenças socioeconômicas, ao respeito à dignidade da pessoa humana, às mais variadas formas de expressão das liberdades individuais em face do Estado e, assim, ao exercício de uma cidadania plena, que viabilize a participação de todos e todas do povo na definição dos rumos políticos do país.

²⁷ ALAYÓN, Norberto. Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 53-54 *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 237.

²⁸ VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 13, n. 1, jan./abr. 2004, p. 66 *apud* JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 237.

²⁹ JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 238-239.

2 EDUCAÇÃO CÍVICA, CIDADANIA E CONSCIENTIZAÇÃO POLÍTICA DAS CAMADAS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS

O desconhecimento das atividades parlamentares ou do próprio ambiente político não se restringe aos grupos sociais mais vulneráveis, mas inquestionavelmente se concentra nesse estrato social o maior distanciamento das relações desenvolvidas nesse meio, seja em decorrência da exclusão social causada pela pobreza, seja pela falta de acesso à educação, elemento essencial para a formação da cidadania de fato.

Não basta a uma pessoa, por simplesmente possuir documentos de identificação civil ou por ter realizado seu alistamento eleitoral, para que se possa afirmar tratar-se de um cidadão ou cidadã. A dignidade da pessoa humana é fator fundamental para que se possa minimamente reconhecer os aspectos inerentes a uma cidadania plena.

Inegavelmente, há dificuldades até mesmo para inserção de muitas dessas pessoas em vulnerabilidade nos programas de assistência social dos entes governamentais e de institutos da sociedade civil organizada, muito se devendo à invisibilização desses grupos sociais que, não raro, permanecem à margem das pesquisas que buscam avaliar determinados aspectos sociais dessa ou daquela cidade.

Em artigo recentemente publicado na Revista de Direito Constitucional e Internacional Arruda e Lazari (2022, p. 172-173) alertam para o fato de que a educação em si, como elemento essencial para a cidadania, pode ser vista não apenas como um direito socialmente assegurado ao indivíduo na Constituição Federal, mas também como um direito do próprio Estado – além de um dever deste em disponibilizá-lo ao alcance de todos e todas, como garantia de dignidade da pessoa humana – uma vez que à sociedade como um todo também incumbe perseguir o seu desenvolvimento sustentável.

[...] enxergando na educação a mola propulsora para obtenção da condição de cidadão de fato pelo indivíduo, duas vertentes podem ser exploradas: a educação como direito e como dever. A educação como direito pode ser observada claramente, visto que é consenso popular que a educação é direito de todos (além disso, existe na ordem jurídica pátria uma vasta atenção a ela dedicada). Frisa-se, ademais, que a educação também é direito do Estado, visto que seu desenvolvimento sustentável depende do grau de participação da sociedade (razão pela qual existe o ensino regular, que é obrigatório). De forma complementar, a educação como dever pode ser compreendida olhando-se para a figura do Estado, pois é dele a obrigação de oferecê-la e regê-la em todo o país; igualmente, também cabe ao indivíduo o dever de buscá-la.³⁰

³⁰ ARRUDA, Cleide Alves de. LAZARI, Rafael de. **Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais: uma abordagem sobre a educação e o exercício da cidadania**. Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 30, n. 134, p. 172-173, nov./dez. 2022.

Limitar ou simplesmente não fornecer, por omissão estatal, os meios adequados para que as pessoas tenham concretamente amplo acesso à educação – aqui compreendida em seu sentido amplo, contemplando uma concepção cívica, que permita sua formação emancipadora em que seja capaz de reconhecer seus direitos e deveres sociais, além da compreensão geral sobre o funcionamento político do Estado e dos meios para construção digna da própria história – significa negar a própria cidadania ao indivíduo.

Não há como se pretender que alguém possa reivindicar melhorias no transporte público, nos hospitais, na segurança pública ou no saneamento básico, por exemplo, quando o seu pensamento está voltado a obter a próxima refeição, ao passo em que é atravessado pela dor da fome, ou mesmo quando precisa se concentrar superar outras dores pela falta de tratamento médico básico, sem ter sequer um lugar seguro ou seco para passar a próxima noite...

Compete ao Estado, nos termos da Constituição, assegurar as condições mínimas de existência e garantir a dignidade para todas as pessoas que compõem a sociedade, sob pena de tal exclusão não permitir o avanço sustentável da coletividade como um todo e, ainda, de impedir que se exerça, de fato, a cidadania.

O jurista Sampaio (2004, p. 262), ao tratar do alcance dos *direitos sociais*, elabora comentário sobre a necessidade de se resguardar a isonomia no tratamento dispensado à população em situação de vulnerabilidade, para garantir-lhes a devida inclusão social:

É importante destacar que o Estado detém o papel de promoção da maioria desses direitos por meio da criação ou ampliação dos serviços públicos. De outro lado, a igualdade impõe a necessária identificação das diferenças dos seres humanos, requisitando uma especialização de natureza subjetiva de modo a resguardar os especialmente necessitados ou marginalizados (minorias, doentes, presos, mulher, criança e idoso) ³¹

Na crítica de Comparato (2013, p. 319), destaca-se a inabilidade do Estado em assegurar, por meio do planejamento e execução adequados, as políticas públicas que viabilizariam a devida inclusão social em consequência da falta de interesse político na realização de projetos de longo prazo (a ultrapassarem os mandatos do Executivo) e, ainda, pelo efeito das influências e pressões dos grupos de interesse atuantes sobre a burocracia estatal.

Na verdade, a grande falha política não foi apenas esse afastamento definitivo do povo. A inépcia do Estado moderno no desempenho de suas tarefas proveio também da ausência de um órgão especialmente incumbido de desempenhar as funções

³¹ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 262.

capitais de previsão, prevenção e planejamento. Tudo acabou por se concentrar no Executivo; e este, por força do jogo eleitoral, revelou-se incapaz de cumprir minimamente essas funções, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque o mandato do chefe do Executivo, ou do gabinete ministerial no sistema parlamentar, é necessariamente curto; o que incita o governo a nunca lançar-se em políticas públicas de duração superior à do seu próprio mandato. Em segundo lugar, porque o planejamento desenvolvido no âmbito do Executivo tende a ser necessariamente burocrático e sujeito à influência decisiva de toda sorte de lobbies.³²

Aprofundando o debate, o autor prossegue traçando crítica severa à exclusão imposta à considerável parcela da população para alijá-la das grandes tomadas de decisão política do país, indicando, nessa toada, os prejuízos que advém para a própria soberania popular, tida como mera retórica, quando a democracia é captada por dirigentes ligados, precipuamente, às oligarquias.

A soberania popular tem sido, entre nós, meramente retórica e ornamental. O povo brasileiro, aliás, jamais exerceu, nem mesmo simbolicamente, o principal atributo da soberania, que é a aprovação da Constituição e de suas mudanças. Que dizer, então, da tomada das grandes decisões que empenham o futuro do País? Todas as competências, ditas democráticas, concentram-se na oligarquia oficial dos falsos representantes do povo.

Já no tocante à reorganização funcional dos órgãos estatais, nunca é demais lembrar que durante os “30 anos gloriosos” que a Europa conheceu, após o término da Segunda Guerra Mundial, vigorou em vários Estados a planificação das políticas públicas.

Foram elas que mantiveram um mínimo de coerência e continuidade na ação estatal, diante da fraqueza e instabilidade permanentes do poder político sob o regime parlamentar de governo.³³

Num apelo por mudanças estruturais na política e na economia, Comparato (2013, p. 323-324) insiste na necessária inclusão do povo como um todo, como atores ativos da definição dos rumos democráticos, para que se possa reconhecer a existência de uma soberania popular factual, nos seguintes termos:

Oxalá a atual decomposição mundial dos esquemas capitalistas possa abrir, enfim, os olhos de todos para a necessidade de uma reorganização fundamental das estruturas políticas e econômicas globais, com base nos valores republicanos e democráticos. Nunca como hoje foi tão urgente e necessário reinventar o mundo, com a participação ativa daqueles que, até o presente momento, na melhor das hipóteses, só foram admitidos a assistir o drama em silêncio da plateia, sem jamais poder subir ao palco: os povos do mundo inteiro.³⁴

³² COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502178588. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502178588/>. Acesso em: 22 ago. 2023. p. 319.

³³ COMPARATO, Fábio Konder. *Op. Cit.*, p. 321.

³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Op. Cit.*, p. 323-324.

3 EXCLUSÃO DIGITAL, DESINFORMAÇÃO E APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS: INTERAÇÕES VIRTUAIS COM IMPACTOS REAIS NA SOCIEDADE CIVIL E NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A celeridade com que ocorrem os avanços tecnológicos que fazem evoluir ou simplesmente modificam profundamente as formas de se estabelecerem as relações jurídicas nos meios de comunicação digital é fator que, via de consequência, traz consigo a reboque uma série de novos problemas sociais, que emergem a partir descompasso entre tais progressos e a falta de acesso de parte significativa da população às modalidades de intercâmbio cultural, de negócios jurídicos (contratação de bens e serviços privados), ou simplesmente aos serviços públicos que passam a também a seguir o mesmo caminho.

Com a massificação das relações virtuais estabelecidas por meio digital, é preciso atentar para as orientações e metas globalmente delineadas no sentido de se garantir o devido acesso dos grupos sociais mais vulneráveis à Justiça.

A Agenda global 2030, nesse sentido, é um compromisso assumido por líderes de dezenas de países, inclusive o Brasil, e coordenada pelas Nações Unidas, tendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, merecendo destaque a *ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes*, que estabelece o objetivo de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Relevante mencionar que o *Plano Estratégico Institucional 2021-2026 do TSE* incorporou a **Agenda 2030**, seguindo as diretrizes traçadas pela Resolução CNJ nº 325/2020, e de algum modo contemplando diversos desses objetivos estratégicos, como a inovação dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral e, em especial, buscando “Promover maior engajamento da sociedade no processo eleitoral e a participação dos diversos grupos minorizados na política”.

Nesse passo, importante destacar que a Meta 16.3 define para as Nações Unidas o objetivo de “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”, enquanto especificamente para o Brasil, estabelece a missão de “Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, **especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.**”

Daí a importância de se levarem a efeito esses objetivos por meio de ações efetivas voltadas à acessibilidade para pessoas com deficiência aos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, mutirões e ações sociais para emissão de documentos civis das pessoas em vulnerabilidade social ou mesmo em situação de rua, como certidões, carteira de identidade e título eleitoral, por exemplo.

Observa-se que os Tribunais Regionais Eleitorais têm se empenhado nesse sentido, buscando, ainda que modestamente e dentro das limitações dos recursos disponíveis, alinhar-se às diretrizes da agenda 2030 e às orientações esquematizadas pelo CNJ e TSE nessa seara.

Nessa linha, existem por um lado as ações socioeducativas promovidas por intermédio da Escola Judiciária Eleitoral, como os Programas “TRE vai à Escola” e “Eleitor do Futuro”, enquanto por outro lado foram realizadas ações sociais, por exemplo, na zona oeste da cidade carioca, envolvendo diversos órgãos governamentais do município e do estado, assim como em Duque de Caxias, na comunidade da Rocinha e outras localidades da capital e do interior, estabelecendo parceria com o TJRJ, MPERJ, Defensoria Pública, Detran, Fundação Leão XII entre outras entidades.

Igualmente relevante a ação promovida por meio de mutirão na “Semana Nacional do Registro Civil”, em parceria com o CNJ, TJRJ e ONGs como o Instituto LAR³⁵, oferecendo às pessoas em situação de rua a possibilidade de emissão da documentação civil básica, como o título de eleitor e outros documentos, ao mesmo tempo em que podiam se alimentar, receber doações de vestuário e itens higiene pessoal, além de solicitar inclusão no cadastro único para programas sociais (CadÚnico).

O registro civil é o primeiro passo na busca da cidadania, ainda que esteja longe de esgotar as medidas necessárias para tanto – visto que garantir a dignidade da pessoa humana exigiria o atendimento de uma série de outras demandas sociais urgentes –, no entanto, inquestionável que se trata de serviço de relevante utilidade pública que permite, a partir daí, a obtenção pelo indivíduo dos demais documentos civis e que tenha acesso aos programas de

³⁵ O Instituto LAR é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 2016, que atua na cidade do Rio de Janeiro para apoiar o processo de reinserção social de pessoas em situação de rua, tendo por missão institucional resgatar a dignidade, a cidadania, e a identidade social dessa população. A sigla LAR significa Levante, Ande e Recomece, indicando que cada cidadão tem o potencial de se reerguer, retomar o controle de sua vida e iniciar uma nova caminhada em uma trajetória digna. A instituição atua em 3 eixos: acolhimento primário (p. ex. higiene pessoal, roupas limpas, alimentação etc); reaproximação social por meio de atividades culturais (oficinas de arte, passeios culturais pela cidade, exposições de músicas, filmes e obras literárias); e atendimento para reinserção social e profissional (elaboração de currículos, atendimento por assistente social, psicóloga e advogados voluntários para direitos previdenciários, trabalhistas etc). Informações obtidas por meio do **Relatório Anual 2022**. Extraído do site oficial do Instituto LAR. Disponível em <https://www.institutolar.org.br/transparencia/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

assistência social oferecidos por instituições governamentais e ONGs, por exemplo, além de registrar dados relevantes para superar a invisibilização muitas vezes imposta pelo descaso e falhas no estabelecimento das políticas públicas.

Em **pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC)**³⁶, em que se adotaram informações do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ou da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) mais recente disponível, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram levantados dados relevantes para pelo menos três indicadores que interessam para a abordagem temática do presente trabalho:

A) INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (Total de usuários de Internet com 16 anos ou mais): Apenas 47% das pessoas das classes sociais D/E e somente 28% das pessoas Analfabetas ou com Educação Infantil utilizaram “Governo Eletrônico” nos últimos 12 meses;

B) USUÁRIOS DE INTERNET, POR TIPO DE INFORMAÇÕES REFERENTES A SERVIÇOS PÚBLICOS PROCURADOS OU SERVIÇOS PÚBLICOS REALIZADOS NOS ÚLTIMOS 12 MESES (Total de usuários de Internet com 16 anos ou mais):

B.1) O número de pessoas que procuraram ou foram atendidos por serviços públicos pela internet e que declararam não ter nenhum tipo de renda foi de 13%, enquanto para as pessoas que recebem de 3 a 5 salários-mínimos esse número salta para 41% (isso para tratar de *documentos pessoais, como RG, CPF, passaporte ou carteira de trabalho*); Para as pessoas que estão fora da força de trabalho, esse índice chega a apenas 24%;

B.2) Quando a busca é por serviços públicos ligados a *direito do trabalhador ou previdência social, como INSS, FGTS, seguro-desemprego, auxílio-doença ou aposentadoria* as pessoas com ensino Analfabetas ou com Educação Infantil

³⁶ Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2022. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2022/individuos/>. Acesso em: 22 jul 2023.

apenas em 12% dos casos utilizaram esse tipo de serviço, quando para pessoas com ensino fundamental foi de 22%;

B.3) Já para tratar de questões inerentes à *Saúde pública, como agendamento de consultas, remédios ou outros serviços do sistema público de saúde*, entre pessoas das classes sociais D/E somente 26% haviam se valido dessa modalidade de atendimento;

B.4) Os indicadores mais preocupantes estão ligados à área da educação, em os serviços públicos tratando de *Educação pública, como Enem, Prouni, matrículas em escolas ou universidades públicas* somente foram acessados por pessoas que recebem até 1 salário-mínimo em 15% dos casos, ao passo em que apenas 3% das pessoas Analfabetas ou com Educação Infantil foram atendidas nessa área e 7% das que tinham o ensino fundamental;

C) USUÁRIOS DE INTERNET, POR ATIVIDADES DE INTERAÇÃO COM AUTORIDADES PÚBLICAS (Total de usuários de Internet):

C.1) Das pessoas que estão fora da força de trabalho ou ganham até 1 salário-mínimo, em torno de 72% afirmaram *não ter utilizado a Internet para realizar atividades de interação com autoridades públicas* e por volta de 82% informaram não ter realizado *qualquer serviço público, como emitir documentos pela Internet, preencher e enviar formulários online ou pagar taxas e impostos pela Internet*;

C.2) Para as pessoas das classes sociais D/E, 81% alegaram *não ter procurado informações oferecidas por sites de governo*, enquanto 83% disseram *não ter realizado qualquer serviço público, como emitir documentos pela Internet, preencher e enviar formulários online ou pagar taxas e impostos pela Internet*;

Os dados levantados nos levam aos indicadores sociais acima destacados e reforçam claramente a noção de que existe hoje uma nova forma de exclusão social refletida nas barreiras de acesso das pessoas em vulnerabilidade social aos serviços públicos,

considerando-se que, cada vez mais, esses vêm sendo prestados quase que exclusivamente por meios digitais, dependendo, portanto, do acesso ao uso de internet, de conhecimento básico em informática para uso de aplicativos, propriedade de celulares e/ou computadores, demonstrando com isso a importância de se incluírem nas políticas públicas a necessária atenção ao fator *inclusão digital*.

Em artigo publicado na Revista Internacional de Direitos Humanos, (ROSA, 2013), a autora relembra o potencial da inclusão digital para funcionar como ferramenta para solução de problemas sociais e sua correlação com o desenvolvimento de garantias para os direitos de cidadania, como segue:

Para além dos vários significados associados ao conceito de inclusão digital, também é importante atentar para os diferentes propósitos associados a ela e sistematizados por Mori (2011) ³⁷: inclusão digital como elemento de desenvolvimento econômico; como solução de problemas sociais; e como ferramenta para o desenvolvimento multidimensional do sujeito, relacionando-se com a garantia de direitos de cidadania.

[...]

Apesar de sua capilaridade e reconhecida importância, a distribuição das novas TIC [tecnologias de informação e comunicação] nunca foi homogênea, mas, ao contrário, tem reproduzido um padrão de desigualdade, alcançando antes regiões de capitalismo mais avançado e classes econômicas mais elevadas em todo o mundo. Como exemplo, os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2010, mostram que, enquanto na África a média de usuários da Internet varia, em suas diferentes regiões, de 6 a 10 em cada 100 habitantes, na América do Sul, a média é de 33 usuários em cada 100 habitantes, já na América do Norte (Estados Unidos e Canadá) a média sobe para 80 usuários e no Oeste Europeu contabilizam-se 82 usuários em cada 100 habitantes. É nesse cenário que o significado das TIC na estrutura social é comumente problematizado, e se estabelece um olhar que opõe quem faz parte e quem está à margem da utilização das novas tecnologias e benefícios consequentes dessas transformações, num processo que ficou conhecido internacionalmente como digital divide ou digital gap e que, no Brasil, traduzimos como exclusão ou brecha digital. ³⁸

Prosseguiu a autora traçando panorama sobre o estágio em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) se encontravam naquele período para, desde então, já ponderar a concepção de que a *inclusão digital* deve ser tratada como uma das novas dimensões fundamentais ao alcance de uma cidadania plena:

³⁷ MORI, Cristina Kiomi. 2011. **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010**. p. 351. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília *apud* ROSA, Fernanda Ribeiro. **Inclusão Digital como Política Pública: disputas no campo dos direitos humanos**. Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos, v.10, n.18, jun.2013. p. 33-55. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32486.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

³⁸ ROSA, Fernanda Ribeiro. **Inclusão Digital como Política Pública: disputas no campo dos direitos humanos**. Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos, v.10, n.18, jun.2013. p. 33-55. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32486.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

[...] o atual estágio das TIC e dos debates em torno delas levam à necessária compreensão do campo da inclusão digital como uma dimensão da cidadania. Compreensão que se dá, fundamentalmente, por meio do conceito de letramento digital, cujo foco recai na qualidade do acesso e na autonomia dos sujeitos como alvos da ação governamental.³⁹

Em sentido semelhante, já havia proposto Barzilai-Nahon (2006) o imperioso reconhecimento da *inclusão digital* com área a ser contemplada como política pública, caminhando ao lado de políticas sociais e de infraestrutura, ao comentar a complexidade para a definição conceitual da expressão:

A inclusão digital como área de políticas públicas é recente, principalmente se comparada ao rol de outras políticas sociais, como saúde e educação, ou políticas de infraestrutura, como telecomunicações (MORI, 2011)⁴⁰. Nesse contexto, enquanto conceito, a inclusão digital é alvo de disputa entre muitos significados. Além de definir um campo multifacetado, cujo elemento agregador é o foco nas novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), entre as quais se destacam o computador, o celular e, marcadamente, a Internet, inclusão digital é um termo utilizado para adjetivar diferentes ações, programas e políticas públicas voltadas às TIC. Por isso, não é exagero ou modismo entendermos o conceito de maneira plural, ou encontramos menções à ideia de ‘inclusões digitais’.⁴¹

Na esteira desse pensamento, a inclusão digital deve ser inserida como elemento basilar para garantia de exercício dos direitos políticos pelos povos, em consonância com as premissas internacionalmente avançadas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao dispor sobre que:

Artigo 23. Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (Grifei)

Nos comentários de Piovesan, Fachin e Mazzuoli (2019) vemos que a linha dos autores segue no sentido de ampliar a conceituação dos direitos políticos de cidadãos e cidadãs, exigindo do Estado que garanta o pleno exercício dessas prerrogativas pelo povo, de modo a participarem efetivamente da vida pública e das decisões políticas desse Estado,

³⁹ ROSA, Fernanda Ribeiro. *Op. cit.*, p. 33-55.

⁴⁰ MORI, Cristina Kiomi. **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Brasília: Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2011. p. 351.

⁴¹ BARZILAI-NAHON, Karine. **Gaps and bits: conceptualizing measurements for digital divide/s**. The Information Society, n. 22. Washington (Estados Unidos da América): University of Washington, 2006. p. 269-278. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220175170_Gaps_and_Bits_Conceptualizing_Measurements_for_Digital_Divides. Acesso em 19 jul. 2023.

ocupando cargos públicos ou escolhendo seus representantes no Poder público, sem obstáculos e em condições de igualdade para o alcance dessas finalidades, senão vejamos:

[art. 23, caput, item 1] O art. 23 da Convenção Americana garante a todos os cidadãos o direito de participação ampla na vida pública do Estado, quer diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos, quer pelo exercício do voto em eleições periódicas e legítimas, quer ainda pelo acesso de todos, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país.

Na redação da Convenção, os cidadãos “devem gozar” desses direitos e oportunidades, conotando a obrigação dos Estados-Partes à Convenção de garantir o gozo dessas prerrogativas. A locução “devem gozar” presente no caput do art. 23, portanto, representa obrigação negativa aos Estados de não impedirem o gozo dos direitos e oportunidades previstos no dispositivo, pois a participação cidadã na vida política e nas atividades públicas do Estado é medida consectária de um Estado Democrático de Direito.

[art. 23, 1, “a”] Todo cidadão tem o direito de participar dos assuntos públicos de seu Estado, seja diretamente (no Brasil, pelos institutos do plebiscito, do referendo ou da iniciativa popular) ou por meio de representantes livremente eleitos. Esta última locução (“... representantes livremente eleitos”) significa que não pode o Estado autorizar que pessoas tomem o poder representativo a força, sem qualquer participação popular no seu processo de escolha. Em outras palavras, não há verdadeira representação popular quando inexistem eleições livres, capazes de levar ao governo aqueles que o povo desejou (por meio do voto) ver no comando dos assuntos do Estado.

Perceba-se, ademais, a redação do dispositivo que fala no direito de participação dos cidadãos na “condução dos assuntos públicos” do Estado, quer diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos. A locução “condução dos assuntos públicos”, como se nota, é ampla e conota não apenas a participação cidadã no processo de elaboração das leis, senão em todo e qualquer assunto de natureza pública estatal.

[art. 23, 1, “b”] Todos os cidadãos devem gozar do direito de votar e ser eleitos em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores. A referência feita pela Convenção às eleições autênticas tem por finalidade impedir aqueles processos eleitorais forjados, onde já se sabe o resultado da eleição mesmo antes de sua realização. Por sua vez, a referência ao sufrágio igualitário tem por finalidade sepultar a prática do voto censitário, corolário lógico de uma cidadania amorfa da qual apenas os livros de história pretendem lembrar-se. No voto censitário não há igualdade entre os eleitores e o direito ao voto é estabelecido de acordo com a renda anual de cada um. Tal foi o sistema adotado pela Constituição Imperial de 1824, tendo perdurado durante todo o Império no Brasil. Ali só podiam votar os donos de terras, os funcionários da Coroa e os profissionais liberais com certa renda.

[art. 23, 1, “c”] Todo cidadão tem o direito de acesso às “funções públicas” de seu país em plenas condições de igualdade. Significa que os Estados-Partes na Convenção Americana não podem discriminar as pessoas relativamente ao seu acesso às funções públicas, em plena igualdade de condições. Assim, devem os Estados-Partes primar por estabelecer condições gerais de igualdade entre as pessoas no que tange ao acesso às funções públicas de seu país [...].

A expressão funções públicas presente no art. 23, 1, c, da Convenção, está colocada em sentido amplo, dizendo respeito a qualquer cargo, emprego ou função que se possa exercer no serviço público de um país.

As regras sobre acesso ao serviço público no Brasil constam do art. 37, e seus incisos, da Constituição de 1988. Os princípios básicos sobre o assunto, porém, vêm estabelecidos nos incs. I e II do mesmo art. 37, segundo os quais: “Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os

requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”; e “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.⁴² (Grifou-se)

Na compreensão de Junior (2023), a implementação nos diversos Tribunais do país das mais contemporâneas tecnologias digitais não pode prescindir de medidas que garantam o acesso amplo de todo o jurisdicionado brasileiro, que se apresenta sob as mais variadas situações socioeconômicas.

Agora é chegada a vez da automação e da inteligência artificial. Tomando lugares nos tribunais brasileiros, a tecnologia é mais um recurso de apoio à gestão e decisão de milhões de processos hoje existentes. Contudo, sua implementação, bem como de outras medidas para ampliar o acesso, precisa ser repensada, e, talvez, um novo eixo deva ser adotado para uma remodelagem mais efetiva e apta a produzir efeitos reais ao destinatário final desse serviço público, como já vem acontecendo em outros países.⁴³

Comentando o pensamento do filósofo grego Aristóteles, ao tratar dos regimes políticos, o celebrado jurista Comparato (2013, p. 269-270) realça que na a própria concepção de *democracia* restaria afasta a possibilidade de essa ser alcançada por meio das oligarquias (ou do governo dos ricos), isto é, sem que os pobres estivessem de fato no Poder:

[...] Observa então que, se formalmente (e de acordo com a própria etimologia) o critério distintivo entre esses regimes é o do número de pessoas que exercem o poder supremo, na realidade o que distingue os dominadores entre si é a sua respectiva situação socioeconômica: oligarquia é o governo dos ricos; democracia, o governo dos pobres (*aporoí*), e não, abstratamente falando, o governo da multidão (*plethos*). Assim, prossegue ele, se por hipótese os ricos fossem majoritários e detivessem o poder supremo, o regime seria, apesar de tudo, oligárquico, e não democrático; da mesma forma, caso os pobres constituíssem a minoria, mas estivessem no poder, o regime deveria ser chamado democrático, e não oligárquico. O fato de que a justificativa própria desses regimes, aos olhos dos detentores do poder, é a posse e conservação da riqueza (*oligarquia*), ou a posse e conservação da liberdade (*democracia*), mostra bem que a distinção meramente numérica é um **acidente**, não a **substância** dos regimes políticos.⁴⁴ (Grifou-se)

⁴² PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, Forense, 2019. E-book. ISBN 9788530987152. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987152/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

⁴³ QUINTANILLA, Victor; YONTZ, Michael. **Human-Centered Civil Justice Design: Procedural Justice and Process Value Pluralism**. Tulsa Law Review, v. 54, n. 1, p. 113, 2018; Briggs, Lord Justice. Civil Courts Structure Review: Final Report. London: Judiciary of England and Wales, 2016, *apud* JUNIOR, Raul Mariano. **E-Due Process: Devido Processo Digital e Acesso à Justiça**. Grupo Almedina (Portugal), 2023. E-book. ISBN 9786556277684. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277684/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502178588. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502178588/>. Acesso em: 22 ago. 2023, p. 269-270.

Fica evidente que, na percepção do autor, mais do que a representatividade pela maioria, a finalidade de manutenção dos valores sociais com a conservação da liberdade devem preponderar numa pretensa verdadeira democracia.

Outra abordagem do tema propõe que ao Poder Judiciário não compete assumir o papel de outras funções estatais, atuando de maneira imprópria, para se imiscuir em atividades que deveriam estar compreendidas sob o âmbito de atuação do Legislativo e Executivo, de maneira a evitar que ações pontuais no campo judicial terminem por afastar a aplicação constante dos esforços e recursos do Estado no sentido de superar as mazelas sociais, com políticas públicas continuadas e de longo prazo.

Em artigo intitulado “O Direito dos Pobres no Activismo Judiciário”, o notabilizado professor português Canotilho (2015, p.13) elabora raciocínio segundo o qual é preciso diferenciar os sentimentos humanos puramente considerados da atuação jurídica em si e da própria tutela jurisdicional, exigindo uma perspectiva de acolhimento integral pelo Estado, que evite a simples transferência tímida e pontual de responsabilidades dos demais Poderes ao Judiciário.

[...] A nosso ver, se a ciência do direito quiser colocar os “pobres como sujeitos relevantes” nas construções teórico-dogmáticas, deverá, desde logo, ultrapassar as pré-compreensões ou cosmovisões meramente ideológicas, religiosas e económicas. Uma opção realista pelos pobres assentará em uma perspectiva inclusiva e dialógica, não devendo eliminar nenhuma camada de excluídos. Em segundo lugar, uma opção pelos pobres leva a sério todas as pessoas, tendo em conta a situação concreta. Por palavras muito em voga na sociologia americana, o direito deve ter aberturas dialógicas para os rostos, os corpos, as almas, dos que enfrentam as dificuldades da dor, da pobreza, do isolamento, da opressão, da ignorância (pobres sem meios de subsistência, doentes, perseguidos, discriminados, velhos, humilhados)⁴⁵. Em terceiro lugar, uma “opção pelos pobres” reivindicaria uma atitude crítica perante as desigualdades fácticas e jurídicas existentes.⁴⁶

A crítica elaborada no mencionado artigo, busca afastar a ideia de que seria viável a substituição pelo Judiciário das responsabilidades estatais para com os pobres, que deveriam ser perseguidas por meio de políticas públicas adequadas à superação das desigualdades sociais, e não pelo ativismo judicial isolado, limitado e casuístico:

Partindo da verificação de que os poderes políticos competentes para a dinamização de políticas públicas de solidariedade e de socialidade permanecem indiferentes ou

⁴⁵ Cf. Robert Deinhammer, *Ist eine “Option für die Armen” in der Rechtswissenschaft?*, in *Für Rechts und Sozialphilosophie*, 2007, p. 551 *apud* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; BARÇA, Érica Paula. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502629639. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629639/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; BARÇA, Érica Paula. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502629639. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629639/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

actuariam em manifesta desconformidade com os princípios de justiça, constitucionalmente plasmados, a magistratura judicial assume a sua *accountability* e a sua *responsiveness* para com os pobres ousando proferir sentenças de inequívoca conformação político-social. Temos manifestado as mais sérias reticências a esse activismo, por mais nobre que seja a sua intencionalidade solidária. Além de se limitarem a sentenças casuísticas — sobretudo no âmbito de prestações de saúde — falta-lhes legitimidade para a apreciação político-judicial das desconformidades constitucionais das políticas públicas.⁴⁷

Prossegue Canotilho (2015, p.13) propondo uma série de medidas a serem implementadas no escopo de conceder credibilidade ao que chama de “opção pelos pobres” e afastar o suposto ativismo judicial descolado de políticas públicas efetivas:

[...] perguntar-se-á: como credibilizar uma “opção pelos pobres” em termos jurídica e cientificamente sustentados? A resposta passa (i) por dar mais relevo a disciplinas que, de uma forma explícita, se preocupam com a pobreza, a segurança social, a saúde e o emprego (direito social, direito da segurança social, direito da saúde, direito do trabalho e do emprego); (ii) analisar com serenidade reflexiva, mas também com intencionalidade de justiça, as normas que, directa ou indirectamente, colocam em relevo os “fracos” nas relações jurídicas (direito do trabalho, direito de arrendamento); (iii) dignificar o estatuto jurídico de um número crescente de pessoas carecidas de protecção internacional (estrangeiros, exilados, imigrantes ilegais); (iv) estudar as normas de direito internacional, europeu e nacional que se destinam à protecção da dignidade das pessoas; (v) dirigir o sistema fiscal e a fiscalidade no sentido de dar efectividade a uma redistribuição socialmente justa; (vi) apoiar e dinamizar esquemas de acção positiva (affirmative actions, quotas contra sub-representação de sexos) para neutralizar a perpetuação de excluídos e iniciar a tendência firme de inclusão; e (vii) conferir a devida importância aos estudos sobre direitos humanos e realçar a vinculatividade jurídica das convenções internacionais a eles respeitantes. Além disso, no plano estritamente teórico-dogmático, promove a articulação da racionalidade e cultura jurídicas com as teorias políticas da justiça e da ética filosófica, alicerçando uma metodologia com partilha de transversalidades cognitivas e criar os pressupostos científicos da aquisição de competências e de saberes na sociedade de inovação e de conhecimento.⁴⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto de recentes ataques à democracia do país e de questionamentos infundados à higidez do Sistema Eleitoral brasileiro, foi a partir de grande empenho das autoridades do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos próprios servidores da Justiça Eleitoral e da sociedade civil organizada, que se conseguiu reforçar ainda mais a segurança e eficiência do processo eleitoral, ampliando a confiança da sociedade nacional nesse Sistema e deixando evidenciada, ainda, perante a comunidade internacional, a pujança das instituições democráticas brasileiras.

Nesse ponto, para além de defender os avanços civilizatórios protegidos pela Constituição de 1988 – que devem ser objeto de permanente vigilância social para se evitarem

⁴⁷ *Ibid.*, 2015, [online].

⁴⁸ *Ibid.*, 2015, [online].

investidas antidemocráticas e os retrocessos de toda sorte – mostra-se fundamental investir na ampliação da efetiva participação de grupos minorizados nos espaços de decisão política e, nesse sentido, importante mencionar os esforços que já vêm sendo aplicados nesse sentido, de maneira institucional e dentro de alinhamento estratégico global.

Na análise de Zuboff (2021, p. 583), a democracia encontra-se vulnerável ao enfrentar fatores imprevisíveis como os desafios que se tem encarado contemporaneamente justamente pela inexistência de precedentes para servirem de referência:

“A democracia é vulnerável ao que não tem precedentes, mas a força das instituições democráticas é o relógio que determina a duração e o grau de destruição dessa vulnerabilidade. Em uma sociedade democrática, o debate e a contestação viabilizados por instituições ainda saudáveis podem virar a maré da opinião pública contra fontes inesperadas de opressão e injustiça, sendo por fim seguidos de legislação e jurisprudência.”⁴⁹

Diante de situações completamente novas, soluções inovadoras devem ser propostas. E é nesse sentido que a preocupação do Judiciário deve ser a de desenvolver sim novos procedimentos, proteções legais e sistêmicas, regulamentos e tecnologias dinâmicas que tenham por preocupação não apenas adaptar o Sistema Eleitoral ao mundo digital e blindá-la de todo tipo de ataques às instituições democráticas em si, mas precisa, em paralelo e concomitantemente, atuar para garantir a efetiva inclusão de todos do povo nos processos de decisão política do país.

⁴⁹ ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021, p. 583.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 53-54.

ARAÚJO, Carlos Henrique. **Migrações e vida nas ruas**. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 89 apud JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. *Op. Cit.*, 2016. p. 236-249.

ARRUDA, Cleide Alves de; LAZARI, Rafael de. **Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais: uma abordagem sobre a educação e o exercício da cidadania**. Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 30, n. 134, p. 155-177, nov./dez. 2022.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: O Papel do Estado**. 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BARZILAI-NAHON, Karine. 2006. **Gaps and bits: conceptualizing measurements for digital divide/s**. The Information Society, n. 22. Washington (Estados Unidos da América): University of Washington, 2006. p. 269-278. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220175170_Gaps_and_Bits_Conceptualizing_Measurements_for_Digital_Divides. Acesso em 19 jul. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 563-564.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: Aprendendo a contar: **Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 97.

CAETANO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 169 apud MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Grupo GEN. Atlas, 2021. E-book. ISBN 9788597026825. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – CETIC.BR (Brasil). CGI.br/NIC.br. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2022**. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2022/individuos/>. Acesso em: 22 jul 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502178588. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502178588/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour un droit mondial**. Paris: Seuil, 1998 *apud Op. cit.* ARZABE, Patricia Helena Massa. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 96.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasil). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 16**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 19 jul. 2023.

INSTITUTO LEVANTA, ANDA E RECOMEÇA (Instituto LAR). **Relatório Anual 2022**. Disponível em <https://www.institutolar.org.br/transparencia/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. **Barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua**. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, n.º 2, 2016 p. 236-249. Disponível em: <file:///D:/Setor/Pesquisa%20CEUB%201%20-%20Artigo%20P%C3%B3s%202023.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

LIMA, L. C. & GUIMARÃES, P. **Lógicas políticas da educação de adultos em Portugal**. Cadernos de Pesquisa, v. 48, n. 168, 2018. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/60523/1/L%c3%b3gicas%20pol%c3%adticas%20da%20educa%c3%a7%c3%a3o%20de%20adultos%20em%20Portugal.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e jurisprudência**. 12ª edição. Grupo GEN, São Paulo: Atlas, 2023, p. 283-284. E-book. ISBN 9788597026825. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MORI, Cristina Kiomi. 2011. **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010**. p. 351 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional, Forense, 2019. E-book. ISBN 9788530987152. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987152/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

QUINTANILLA, Victor; YONTZ, Michael. **Human-Centered Civil Justice Design: Procedural Justice and Process Value Pluralism**. Tulsa Law Review, v. 54, n. 1, p. 113, 2018; Briggs, Lord Justice. **Civil Courts Structure Review: Final Report**. London: Judiciary of England and Wales, 2016, *apud* JUNIOR, Raul Mariano. **E-Due Process: Devido Processo Digital e Acesso à Justiça**. Grupo Almedina (Portugal), 2023. E-book. ISBN 9786556277684. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277684/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

ROSA, Fernanda Ribeiro. **Inclusão Digital como Política Pública: disputas no campo dos direitos humanos**. Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos, v.10, n.18, jun.2013, p. 33-55. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32486.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 262.

SPENGLER, Fabiana Marion; OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. **Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 2, n. 2, 2012. p. 139.

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. Serviço Social & Sociedade. n. 55, nov. 1997. p. 28-29.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 347 *apud* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 37-38.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. **Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 13, n. 1, jan./abr. 2004. p. 66.

ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. p. 583.

**FATOS SUPERVENIENTES QUE AFASTAM CAUSA DE INELEGIBILIDADE E A
EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE A DATA LIMITE PARA
APRESENTÁ-LOS**

Pedro Abaurre de Vasconcellos

RESUMO: A prática revela que, independentemente de todo o preparo e da adoção das mais variadas medidas preventivas, os candidatos a cargos eletivos sempre estarão sujeitos aos mais diversos infortúnios que poderão significar óbices prematuros às suas pretensões de disputa do certame eleitoral. Se, por um lado, há na legislação eleitoral o fulcral zelo pela legitimidade do pleito, protegendo-o da influência de agentes ímprobos ou inadequados aos padrões de moralidade exigidos para o exercício do cargo cuja vaga está em disputa, por outro ângulo, com igual relevância, há a preocupação na norma eleitoral quanto à preservação da absoluta isenção e a mínima interferência (inclusive legal) que deturpe a vontade do eleitor no voto, expressão máxima da soberania popular. Nesse cenário de disputas dinâmicas e intensas, tanto objetivas quanto subjetivas, este trabalho se propõe a analisar a evolução da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na aplicação do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/1997, com o objetivo de avaliar as balizas compreendidas para a admissão dos fatos supervenientes que afastem eventuais causas de inelegibilidades em meio aos procedimentos de registro de candidatura. Também se buscará apontar possíveis “zonas cinzentas” que podem significar a necessidade de ajustes finos na jurisprudência hoje largamente aplicada quanto ao marco temporal final para a admissão dos referidos fatos supervenientes, de modo a assegurar a efetiva proteção equilibrada da capacidade eleitoral passiva, a soberania popular e a legitimidade do pleito eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Lei das Eleições. Lei n. 9.504/1997. Registro de Candidatura. Fato superveniente.

ABSTRACT: Practice reveals that, regardless of all preparation and the adoption of various preventive measures, candidates for elective positions will always be subject to various misfortunes that may pose premature obstacles to their aspirations to compete in the electoral contest. On one hand, electoral legislation embodies a crucial concern for the legitimacy of the election, protecting it from the influence of dishonest or unfit individuals who do not meet the moral standards required for the exercise of the contested position. On the other hand, there is an equally important concern in electoral norms regarding the preservation of absolute impartiality and minimal interference (including legal interference) that could distort the voter's will, which is the ultimate expression of popular sovereignty. In this dynamic and intense scenario of disputes, both objective and subjective, this study aims to analyze the evolution of jurisprudence by the Brazilian Superior Electoral Court (TSE) in the application of Article 11, Section 10 of Law No. 9.504/1997, with the objective of evaluating the parameters understood for the admission of supervening facts that could dismiss potential causes of ineligibility in the candidate registration procedures. It will also seek to identify possible “gray areas” that may require fine-tuning in the currently widely applied jurisprudence regarding the final temporal framework for the admission of such supervening facts, to ensure effective balanced protection of passive electoral capacity, popular sovereignty, and the legitimacy of the electoral process.

KEYWORDS: Electoral Law. Brazilian Law. Law No. 9.504/1997. Candidate Registration. Supervening Fact.

INTRODUÇÃO

O ponto alto do prélio eleitoral para a escolha dos representantes (nacionais, estaduais e municipais) do Poderes Executivo e Legislativo é, certamente, o dia das eleições, em que mais de cento e cinquenta e seis milhões de brasileiros comparecem às urnas para protagonizarem a expressão máxima da soberania popular: o voto.

Trata-se de periódica e notória reafirmação do Estado Democrático de Direito condensada em um marco sensível em que coincidem a manifestação da soberania popular e da participação do povo no poder – indireta, através da escolha dos representantes –, os quais José Afonso da Silva (2017, p.133) apontou serem os dois princípios fundamentais ou primários que dão essência ao próprio conceito de “democracia”.

Ocorre que, inobstante todas as atenções estarem voltadas efetivamente para as datas das chamadas “festas da democracia”, os meses que antecedem imediatamente os pleitos demandam muito trabalho dos candidatos, suas respectivas equipes e partidos políticos.

Isso porque, em meio às atividades de campanha dos candidatos, inúmeras reuniões e agendas para propagar ao maior número possível de pessoas as suas propostas e ideias para o cargo em disputa, o pretendente àquele cargo deve demonstrar, à Justiça Eleitoral, que está apto para se submeter ao referendo popular. Alguns dos principais nomes da doutrina eleitoralista no Brasil, dentre eles José Jairo Gomes (2019, p. 388), entendem, inclusive, que o *status* de candidato só é plenamente alcançado após essa tal validação feita pela Justiça Eleitoral nos requerimentos de registro de candidatura (RRC).

Nesse momento, como mencionado, cabe à justiça especializada, em procedimento cujo rito está previsto no art. 11 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), aferir se o indivíduo que almeja a candidatura goza ou não do pleno direito de ser votado (*ius honorum*), isto é: **(i)** se o indivíduo preenche os requisitos de elegibilidade previstos no art. 14, §3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88); e **(ii)** se contra ele não incide nenhuma das causas de inelegibilidade previstas no art. 14, §§4º e 5º, da CF/88 e no art. 1º da Lei Complementar n. 64/90 (LC n. 64/90).

Ocorre que os requerimentos de registro de candidatura tramitam em concomitância com o desenrolar das campanhas dos pretendentes à candidatura e, não raras vezes, ultrapassam até mesmo as datas das eleições, diplomações e avançam pelo período do exercício do mandato.

É nesse cenário, de dinâmica e ritmo que são próprios da profusão de acontecimentos que são característicos aos períodos eleitorais no Brasil, que a Justiça Eleitoral, notadamente o

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sua corte de vértice, vem, paulatinamente, aperfeiçoando a aplicação dos normativos inscritos no referido art. 11 da Lei das Eleições de modo a promover a desejada e indispensável estabilidade à disputa eleitoral, sem que isso signifique o indevido cerceamento à capacidade eleitoral passiva de nenhum dos postulantes ao cargo.

Nesse sentido, este trabalho dedicará especial atenção à evolução e como se formou o entendimento do TSE, bem como eventual análise sobre a efetividade dos bens jurídicos protegidos no §10 do referido art. 11 da Lei das Eleições, que dispõe que: “*As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade*”.

1 AS BALIZAS E A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE O MARCO TEMPORAL PARA ADMISSÃO DE FATO SUPERVENIENTE QUE AFASTE CAUSA DE INELEGIBILIDADE

1.1 A INCLUSÃO DO DISPOSITIVO NO ORDENAMENTO ELEITORAL E O PRIMEIRO ENTENDIMENTO FIRMADO QUANTO À SUA APLICABILIDADE

O §10, do art. 11, da Lei n. 9.504/1997 não consta da redação originária da Lei das Eleições. A inclusão do dispositivo se deu no bojo da minirreforma eleitoral promovida pela Lei n. 12.034/2009 e definiu, com previsão normativa, a formalização do pedido de registro de candidatura como o momento para o aferimento das condições de elegibilidade e ausência de causas de inelegibilidades.

No momento anterior à entrada em vigor do (então) novo dispositivo, o marco temporal para o aferimento das condições de elegibilidade em requerimentos de registro de candidatura era fixado por meio de entendimento jurisprudencial. Na ocasião, já prevalecia o entendimento de que “*as condições de elegibilidade e as inelegibilidades devem ser aferidas ao tempo do registro*” (vide Agravo de Instrumento n. 4556/SP, relatado pelo Min. Fernando Neves).

Diferentemente do consagrado na jurisprudência então vigente no TSE, a inclusão do §10 no art. 11 da Lei das Eleições, além de legalizar o momento do registro de candidatura

como o marco para aferir as condições de elegibilidade dos candidatos, consagrou, na parte final, a possibilidade de se admitir a incidência de fatos supervenientes que tão somente serviriam ao propósito de afastar causas de inelegibilidade durante o trâmite do procedimento de registro de candidatura. Tal possibilidade era expressamente rejeitada até então pela jurisprudência do TSE, que procedia a uma interpretação rígida quanto ao aferimento das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade ser um “retrato” da situação no exato momento do protocolo do requerimento de registro de candidatura, desconsideradas quaisquer alterações supervenientes¹.

Contudo, a disposição legal sobre o reestabelecimento desse marco temporal inicial para a constatação das condições de elegibilidade dos postulantes, e sobre a possibilidade admissão dos fatos supervenientes que preservassem a capacidade eleitoral passiva dos candidatos, deixou em aberto qual seria – e se de fato existiria – um marco temporal final para a incidência dos aludidos fatos supervenientes e, conseqüentemente, para a análise da elegibilidade e ausência de causas de inelegibilidades dos candidatos.

Em um primeiro momento, logo nas eleições de 2010, o TSE não fixou uma orientação quanto aos limites para a admissão dos fatos supervenientes que reestabeleceriam a elegibilidade dos postulantes.

No julgamento do Recurso Ordinário (RO) n. 4343-19/CE, por exemplo, o Min. Hamilton Carvalhido admitiu a incidência de hipótese prevista no art. 11, §10, da Lei das Eleições quando a suspensão ou extinção superveniente da causa de inelegibilidade ocorre “*após o registro, mas antes das eleições*”. Já no RO n. 626966/TO, a Min. Cármen Lúcia considerou como marco a suspensão da inelegibilidade por decisão judicial “*proferida antes do julgamento do registro*”. Em um terceiro posicionamento, o Min. Marco Aurélio

¹ RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2006. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS. PROPOSITURA DE AÇÃO NA JUSTIÇA COMUM. AUSÊNCIA DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PROVIMENTO.

1. A ação declaratória proposta em 10.7.2006, questionando acórdão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso publicado em 10.2.2004, busca, após mais de dois anos da rejeição de contas, cumprir requisito formal posto na Súmula nº1 deste Tribunal, e não discutir, efetivamente, as contas rejeitadas.
2. O pedido de reconsideração ou de revisão de contas, bem como as ações ajuizadas na justiça comum, devem estar acompanhadas de liminar ou de antecipação de tutela, com deferimento anterior à solicitação do registro de candidatura, para que se afaste a inelegibilidade.
3. O recorrido não pleiteou, na justiça comum, pronunciamento antecipatório ou cautelar.
4. A alegada exclusão posterior do nome do recorrido da lista do TCE não afasta a inelegibilidade declarada, haja vista que, na esteira da jurisprudência do TSE, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas por ocasião do requerimento do registro de candidatura.
5. O descumprimento da lei de licitações, mediante uso de recursos sem observância de procedimento licitatório gera irregularidade insanável nas contas desaprovadas (REspe nº 22.704, Rel. Min. Carlos Madeira, sessão de 19.10.2004).
6. Recurso ordinário a que se dá provimento para indeferir o registro de candidatura do recorrido (Recurso Ordinário nº 1207, Acórdão, Relator(a) Min. José Delgado, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2006).

consignou no julgamento de agravo regimental no RO n. 256508/PE que “*cumpre à Justiça Eleitoral, enquanto não cessada a jurisdição relativamente ao registro de candidato, levar em conta fato superveniente*”.

A despeito de não ter havido, logo nesse primeiro momento, um entendimento definitivo sobre qual seria o marco temporal final para a consideração de fatos supervenientes, fica claro pelos precedentes que, desde o início, já havia se revelava a necessidade – expressa a intenção dos julgadores – de existir algum tipo de marco temporal para a estabilização do pleito e a garantia à segurança jurídica do processo eleitoral.

O tema foi enfrentado diretamente nos embargos de declaração em agravo regimental no RO n. 4522-98/PB. O relator do feito, Min. Gilson Dipp, propôs em seu voto que:

Como a lei não explicita, parece apropriado e razoável assentar que *no prazo entre a efetivação do registro impugnado e a posse dos eleitos*, as impugnações acolhidas, definitivamente ou não, poderão ser afastadas mediante a prova dessas alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que excluam a inelegibilidade.

A proposta, contudo, foi objeto de intenso debate entre os ministros, sobretudo pela sugestão do eminente Min. Gilson Dipp de admitir o fato superveniente em sede de julgamento de embargos de declaração, quando já ultrapassada, em tese, a apreciação do mérito do requerimento de registro de candidatura.

Naquela ocasião, o Min. Marco Aurélio, sobre a previsão inscrita no §10 do art. 11 da Lei das Eleições, ponderou que “esse parágrafo pode ser observado se a matéria ainda está em julgamento”, temendo por possível violação à segurança jurídica do próprio procedimento de registro de candidatura, pela possibilidade indefinida de protelar a estabilização da situação de (in)elegibilidade do candidato em lume. Em sentido contrário, opinando pela admissão do fato superveniente, o Min. Ricardo Lewandowski ressaltou que a matéria ainda não havia transitado em julgado e, dessa forma, ainda seria possível a sua apreciação, “sobretudo à luz desse novo dispositivo introduzido pela minirreforma eleitoral (...), que reflete a intenção do legislador de se levar em consideração os fatos supervenientes, em especial matéria de diplomação”.

O Min. Henrique Neves, então, pediu vistas dos autos e, ao devolvê-los, apresentou voto minucioso no que tange à questão do marco temporal final para a admissão dos fatos superveniente inscritos no §10, do art. 11, da Lei das Eleições. De início, após uma passagem pela evolução do entendimento do TSE sobre a matéria até então, o Ministro apresentou os seguintes parâmetros para a definição:

Diante desses precedentes, considero que a questão merece ser examinada por duplo ângulo. Primeiramente, como já me manifestei anteriormente, verifico, em linha que acredito acompanha o entendimento do eminente Ministro Marco Aurélio, a questão do limite processual para que seja noticiado o fato superveniente. Isso será possível enquanto o pedido de registro encontrar-se sob a jurisdição ordinária, pois na jurisdição extraordinária, faltará o necessário prequestionamento.

Em segundo lugar, além do limite processual, é necessário verificar até quando é materialmente possível que o fato superveniente afaste a inelegibilidade, pois de outro modo as decisões da Justiça Eleitoral jamais alcançarão a necessária segurança jurídica e a definição de quem efetivamente são os candidatos em uma eleição.

Após novo debate intenso, aderiu-se à tese apresentada pelo eminente Min. Henrique Neves, de que os fatos supervenientes poderiam ser considerados “até a data da diplomação e noticiados até os embargos de declaração opostos na instância ordinária”. Confira-se trecho da conclusão do voto do Ministro:

Assim, Senhor Presidente, escusando-me pelo alongado deste voto, em suma, considero que somente são aptas a afastar a inelegibilidade, na forma do § 10 do art. 11 da Lei 9.504/1997, as alterações fáticas e jurídicas supervenientes ao registro dos candidatos que ocorram antes da diplomação e desde que também sejam noticiadas até o momento da oposição dos embargos de declaração perante a instância ordinária.

No presente caso, como visto, o alegado fato superveniente não foi apontado no momento da oposição dos embargos de declaração e a sua ocorrência somente se deu após a diplomação dos eleitos.

Esse portanto, foi o primeiro entendimento fixado pelo TSE quanto à aplicabilidade do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 e, em especial, sobre o marco temporal final para a admissibilidade de fatos supervenientes que afastassem causas de inelegibilidade no momento do processamento do registro de candidatura.

1.2 OS ANOS SEGUINTE: AS IDAS E VINDAS DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE E O ATUAL ENTENDIMENTO SOBRE A MATÉRIA

Embora tenha vigorado por algum tempo, o entendimento fundado na proposta apresentada pelo Min. Henrique Neves não se firmou definitivamente e, ao longo dos anos, o marco final para a admissão e a incidência dos fatos supervenientes foi sendo redesenhado.

A primeira alteração ocorreu no julgamento do agravo regimental no RESPE n. 45.886/GO, logo em 2013. Na ocasião, prevaleceu o entendimento exarado pelo Min. Marco

Aurélio sobre o marco temporal final para a admissão dos fatos supervenientes previstos no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 ser “*a data da eleição*”. Nesse sentido, sobre os motivos que ensejariam a reformulação do marco temporal final e justificariam a sua redesignação para a data das eleições, consignou o Min. Castro Meira em voto-vista apoiando a conclusão exposta pelo Min. Marco Aurélio:

Embora o art. 11, § 10, da Lei 9.504/1997 permita considerar alterações fáticas ou jurídicas posteriores ao momento do pedido de registro, não se pode conceber que o interessado invoque a qualquer tempo a obtenção de tutela suficiente à sua participação nas eleições.

A data das eleições, ápice do processo eleitoral, deve ser o termo final para a obtenção de liminares que se refiram ao registro de candidatura, sob pena de se perpetuarem situações de indefinição quanto à própria titularidade do mandato, comprometendo-se a efetividade da representação popular e do sistema eleitoral.

Esse entendimento foi superado pouco mais de um ano depois, mas, justamente considerando a data das eleições como o marco temporal admitir o encerramento do prazo de inelegibilidade como fato superveniente, foi editada a Súmula n. 70 do TSE nos seguintes termos: “O encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição constitui fato superveniente que afasta a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei n.º 9.504/1997.”

Como mencionado, no fim de 2014, no julgamento de embargos de declaração opostos no RO n. 29.462/SE², em nova guinada da jurisprudência, fixou-se a data da diplomação

² ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS MODIFICATIVOS. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO PELO TRE. DECISÃO MANTIDA PELO TSE. INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA I, DA LC Nº 64/1990. FATO SUPERVENIENTE: OBTENÇÃO DE LIMINAR NO STJ ANTES DO ENCERRAMENTO DO PROCESSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO.

1. Fato superveniente que afasta a inelegibilidade. Liminar do Superior Tribunal de Justiça que suspende a condenação por improbidade administrativa e, consequentemente, afasta a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990.
2. Considerado ter o TSE entendido ser possível reconhecer inelegibilidade superveniente em processo de registro de candidatura (caso Arruda), como ocorreu no caso concreto, com maior razão a possibilidade de se analisar o fato superveniente que afasta a inelegibilidade antes da diplomação dos eleitos, sob pena de reduzir o alcance do art. 26-C da Lei Complementar nº 64/1990 às situações de inelegibilidade que surgiram após o pedido de registro de candidatura, não proporcionando ao candidato a possibilidade de suspender a condenação.
3. Desconsiderar a liminar obtida pelo embargante no Superior Tribunal de Justiça nega a própria proteção efetiva judicial segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988), não competindo ao intérprete restringir essa garantia constitucional e, por via de consequência, negar ao cidadão o próprio direito constitucional de se apresentar como representante do povo em processo eleitoral não encerrado.
4. Negar o fato superveniente que afasta a inelegibilidade constitui grave violação à soberania popular, traduzida nos votos obtidos pelo candidato, plenamente elegível antes do encerramento do processo eleitoral, isto é, da diplomação dos eleitos. Entendimento em sentido contrário, além de fazer do processo eleitoral não um instrumento de resguardo da soberania popular, mas um processo exageradamente formalista em detrimento dela, pilar de um Estado Democrático, nega o próprio conceito de processo eleitoral definido pelo Supremo Tribunal Federal, o qual se encerra com a diplomação dos eleitos.
5. A não apreciação do fato superveniente neste momento violaria o art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/1988, segundo o qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e

como “o termo final para a obtenção de decisões favoráveis que afastem a inelegibilidade”.

No caso concreto, segundo se extrai do relato dos fatos contido no próprio acórdão, o postulante à candidatura teve o requerimento de registro indeferido no Tribunal Regional Eleitoral competente e, paralelamente, concomitante ao trâmite do recurso ordinário no TSE e após a data das eleições, foi proferida liminar no Superior Tribunal de Justiça que suspendia os efeitos de acórdão condenatório que atraía a causa de inelegibilidade que, por sua vez, foi objeto para a impugnação e indeferimento do registro de candidatura na origem. Nesse contexto, assim decidiu o Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, no voto vencedor:

Portanto, concluo que desconsiderar a liminar obtida pelo embargante no Superior Tribunal de Justiça nega a própria proteção efetiva judicial segundo a qual ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988), não competindo ao intérprete restringir essa garantia constitucional e, por via de consequência, negar ao cidadão o próprio direito constitucional de se apresentar como representante do povo em processo eleitoral não encerrado.

De fato, não se pode restringir o alcance de uma garantia que decorre do próprio texto constitucional (proteção judicial efetiva), com sérios reflexos em um direito político, quando ainda em curso o processo eleitoral, que se encerra com a diplomação dos candidatos eleitos.

Por outro lado, entendendo que desconsiderar esse fato superveniente constitui grave violação à soberania popular, traduzida nos votos obtidos pelo embargante, plenamente elegível antes do encerramento do processo eleitoral, isto é, da diplomação dos eleitos.

Observo que conclusão diversa faz do processo eleitoral não um instrumento de resguardo da soberania popular, mas um processo exageradamente formalista em detrimento dela, pilar de um Estado Democrático.

[...]

De fato, conforme venho sustentando neste Tribunal Superior, as regras de hermenêutica das causas de inelegibilidade se assemelham às regras do Direito Penal, sendo permitido ao magistrado conhecer de fato superveniente que afasta a inelegibilidade de candidato, prestigiando o direito constitucional à elegibilidade e a própria soberania popular em detrimento de um mero formalismo jurídico.

Destaque-se que o voto proferido nesse paradigma é, dentre todos os analisados que representaram as alterações na jurisprudência do TSE, o que melhor define os valores constitucionais cuja proteção baliza o entendimento sobre o momento e os motivos para admissão de fatos supervenientes que fulminem causa de inelegibilidade. Extrai-se, nesse sentido, a proteção a três valores constitucionais em especial considerados: **(i)** a inafastabilidade do controle judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88), no sentido de assegurar a

os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, pois simplesmente haverá uma indesejável postergação de solução favorável ao candidato, considerado o eventual manejo de rescisória, admitido pelo Plenário do TSE no julgamento da AR nº 1418-47/CE, redatora para o acórdão Min. Luciana Lóssio, julgada em 21.5.2013.

6. Embargos de declaração acolhidos com efeitos modificativos para deferir o registro de candidatura (Recurso Ordinário nº 29462, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/12/2014).

efetividade das decisões judiciais que, no âmbito da presente análise, extinguem causa de inelegibilidade até o término do processo eleitoral; **(ii)** a soberania popular (art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*, da CF/88), pela preservação do voto como o crivo fundamental sobre a escolha e habilitação dos representante; e **(iii)** a capacidade eleitoral passiva (art. 14 da CF/88). Em um segundo plano, é possível extrair ainda que a fixação do marco temporal limite para a incidência da parte final do art. 11, §10, da Lei das Eleições tem em vista aferir **(iv)** segurança jurídica ao procedimento eleitoral, mediante a estabilização – ou previsibilidade de estabilização - da situação de elegibilidade dos postulantes a cargos eletivos; bem como **(v)** a vedação à proteção deficiente (*Untermassverbot*) como forma de prestigiar os valores constitucionais que compõem toda a “trama” eleitoral, em detrimento do formalismo jurídico rígido e injustificável.

A data da diplomação como marco temporal final para a incidência do disposto no art. 11, §10, da Lei das Eleições vem sendo sistematicamente renovado como o entendimento adotado pelo TSE para a aplicação do normativo. Prova disso é o posicionamento exarado no julgamento do RO n. 9.671/GO (Eleições de 2016), RO n. 06004272-82 (Eleições de 2018) e RESPE n. 0600087-54 (Eleições de 2020) e RO n. 0600807-44/GO (Eleições de 2022).

É inegável que o entendimento ao qual chegou o TSE é, até aqui, o mais estável desde a entrada em vigor do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97, sobretudo se for considerado tão somente a perpetuação do mesmo posicionamento por cinco períodos eleitorais. Contudo, é seguro afirmar que a fixação da data das diplomações como marco temporal final para a incidência dos fatos supervenientes extintivos de causas de inelegibilidade é suficiente para assegurar a proteção integral dos valores constitucionais apontados como baliza pelo próprio TSE?

Conforme será analisado a seguir, há uma “zona cinzenta” além do marco temporal fixado na jurisprudência do TSE, cuja negativa à incidência dos fatos supervenientes previstos na legislação eleitoral podem representar um verdadeiro tiro pela culatra na proteção assegurada pelo sólido – e amplamente replicado – entendimento firmado sobre a matéria.

2 OS CANDIDATOS ELEITOS, DIPLOMADOS E EMPOSSADOS. HIPÓTESE QUE EXCEDE À GUARIDA ASSEGURADA PELO ENTENDIMENTO TSE

O procedimento do RRC é, e deve ser, naturalmente célere. Os prazos estabelecidos na Lei n. 9.504/97 demandam da Justiça Eleitoral uma dinâmica de trabalho provavelmente única em todo o Poder Judiciário nacional para equilibrar, em níveis máximos, a eficiência e o volume das demandas durante os períodos eleitorais.

A guisa de exemplo, de acordo com o disposto no art. 16, §1º, da Lei das Eleições, as instâncias ordinárias devem promover o julgamento de todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, até o marco de 20 (vinte) dias antes das eleições. Ora, tendo em vista que o período compreendido entre a data máxima para o protocolo do RRC e a data do primeiro turno das eleições é de 45 (quarenta e cinco) dias, os tribunais originários têm o exíguo prazo de 25 (vinte e cinco) dias corridos para processar todos os pedidos de registro de candidatura – incluídas determinações e prazos para cumprimento de diligências, prazos para impugnação e respostas, recursos etc.

Ainda que se desconte eventuais desistências durante o trâmite, o volume de recursos contra decisões em RRCs que chega ao TSE a, pelo menos, 20 (vinte) dias das eleições é enorme. Essas demandas somam-se a toda a sorte de outros procedimentos que tramitam de maneira concomitante no Tribunal Superior e resultam em um congestionamento inevitável que torna materialmente impossível o processamento integral dos RRCs até a data do pleito. Em evidência fática desse congestionamento crescente, os dados extraídos do relatório Justiça em Números, produzido pelo CNJ, revelam que, a despeito da reconhecida evolução na eficiência apresentada no TSE, entre 2019 e 2021 o tempo de giro do acervo³ do Tribunal dobrou⁴ e a taxa de congestionamento⁵ também aumentou consideravelmente⁶.

Nesse cenário, não raros são os casos de candidatos que chegam às eleições sem que houvesse o trânsito em julgado de seus requerimentos de registro de candidatura e que, até mesmo, são eleitos, diplomados, empossados e somente durante a vigência do mandato é prolatada a decisão última que ratifica ou nega o registro de candidatura.

É certo que, por conta do entendimento fixado pelo TSE quanto à aplicação do art. 11, §10, da Lei das Eleições, os candidatos cujos registros de candidatura foram indeferidos na origem e que concorrem *sub judice* aguardando a definição pelas instâncias superiores, ainda que tenham obtido uma boa votação, atualmente têm até a data da diplomação para reverterem

³ Cálculo feito pela razão entre os processos pendentes e os baixados para chegar a uma estimativa de quanto tempo seria necessário para, sem o ingresso de novas demandas, zerar o acervo daquele tribunal.

⁴ 1,5 anos (2019) x 3 anos (2021)

⁵ Referente ao percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano.

⁶ Taxa de congestionamento líquida: 57,5% (2019) x 74,4% (2021)

a situação de inelegibilidade e assegurarem a possibilidade assumirem os cargos pretendidos. Caso contrário, à luz do preconizado no art. 16-A, da Lei das Eleições, os votos destinados ao pretense candidato serão considerados nulos.

Por outro lado, diferentemente da situação dos “candidatos *sub judice*”, há aqueles candidatos cujos registros de candidatura foram deferidos nas instâncias ordinárias e que, por conta de situações que fogem ao seu controle – como recursos das partes impugnantes, por exemplo – ainda não houve a conclusão do procedimento.

São exatamente esses casos, em que, **o processamento do RRC ultrapassa o momento da diplomação sem que tenha havido qualquer declaração de inelegibilidade**, que este trabalho aborda como a “zona cinzenta” no entendimento fixado pelo TSE quanto ao marco para a incidência dos fatos supervenientes previstos no art. 11, §10, da Lei das Eleições.

Isso porque, pelo entendimento do TSE, ainda que surjam fatos supervenientes que ratifiquem a elegibilidade do candidato e permitam, de uma vez por todas, fulminar qualquer possibilidade de constatação de causa de inelegibilidade, esses fatos supervenientes (inclusive decisões judiciais) correm o risco de não serem considerados porque surgidos em momentos posteriores à diplomação.

A manutenção do entendimento jurisprudencial como regra rígida nesses casos, importa em risco severo de ocorrer exatamente o contrário do consignado no julgamento paradigmático do atual marco temporal final para admissão do art. 11, §10, da Lei das Eleições, com o prevalecimento do “mero formalismo jurídico” em detrimento do “direito constitucional à elegibilidade e a própria soberania popular”.

Cabe ao TSE, sobre o tema, atuar de forma a coibir a atuação deficiente do Estado⁷ – no caso do Poder Judiciário – quanto à proteção dos valores constitucionais que já servem como parâmetros para o atual entendimento (inafastabilidade do controle jurisdicional, soberania popular e preservação da capacidade eleitoral passiva), para, tão somente, dilatar o marco temporal final para a incidência de fatos supervenientes de modo a admiti-los em

⁷ “A ideia de proporcionalidade como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais — mesmo os de matriz liberal —, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 428).

hipótese em que ratifiquem a elegibilidade de candidatos já eleitos, diplomados e empossados, cujos procedimentos de registro de candidatura ainda não transitaram em julgado.

Não se propõe um regresso a entendimentos primitivos quanto à aplicação do normativo da Lei das Eleições, como o RO n. 626966/TO e RO n. 256508/PE – já mencionados neste trabalho –, com uma intensa remarcação e dilação do momento para se aferir as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dos candidatos, justamente por se entender, em consonância com o entendimento deste TSE, que é necessária a estabilização da situação de elegibilidade dos candidatos em nome da segurança jurídica do próprio pleito eleitoral, sobretudo para não conturbar a escolha dos representantes os diluindo no meio de indivíduos sabidamente inaptos para o certame.

O *ajuste fino* apontado, cuja intenção é ampliar o âmbito de proteção assegurado pelo art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 aos candidatos já eleitos e diplomados, se assemelha à solução adotada como excepcional no julgamento de embargos de declaração no RO n. 060417529/SP⁸.

Naquele caso, julgado já sob a vigência do atual entendimento quanto à data da diplomação ser o momento limite para apresentação de fato superveniente capaz de extinguir causa de inelegibilidade, um candidato ao cargo de deputado estadual, cujo registro de candidatura já havia sido deferido pelo TRE/SP, concorreu, obteve a votação necessária, foi eleito e diplomado para o cargo almejado. Restava, contudo, o julgamento de recurso interposto ao TSE pelo autor da impugnação ao registro de candidatura. O referido

⁸ ELEIÇÕES 2018. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, L, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. ACÓRDÃO EMBARGADO. INDEFERIMENTO DA CANDIDATURA. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE. DECISÃO LIMINAR POSTERIOR À DATA FINAL DA DIPLOMAÇÃO. CONSIDERAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE DO CASO CONCRETO.

1. Em regra, a data final da diplomação é o termo derradeiro para se conhecer de alteração, fática ou jurídica, superveniente ao registro de candidatura que afaste inelegibilidade, a que se refere o art. 11, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes: REspe 150–56, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE de 21.6.2017; REspe 326–63, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 6.11.2018; AgR–REspe 170–16, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, red. para o acórdão Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 4.10.2018.
2. Evidenciam-se as seguintes circunstâncias no caso concreto que permitem se considerar a alteração superveniente advinda após o termo final para a diplomação, consistente na obtenção de decisão liminar em 30.1.2019, como apta ao afastamento da causa de inelegibilidade, em manifesta excepcionalidade à diretriz jurisprudencial desta Corte Superior:
 - i) o pedido de registro foi deferido na instância originária e o recurso ordinário somente teve julgamento concluído pelo Tribunal Superior Eleitoral em 19.12.2018, data final para a diplomação dos eleitos, momento em que houve a modificação da situação jurídica do candidato, com a reforma da decisão regional e o indeferimento do seu pedido de registro;
 - ii) um dia antes (18.12.2018), o candidato chegou a ser diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral, antes da conclusão do julgamento do pedido de registro na instância ordinária revisora. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para deferir o pedido de registro de candidatura. Pedido de tutela de urgência deferido (Recurso Ordinário nº 060417529, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 83, Data 06/05/2019).

juízo ocorreu exatamente no dia seguinte à diplomação – e um dia antes do recesso do Poder Judiciário – e o resultado foi o provimento do recurso interposto pelo impugnante para determinar o indeferimento do registro de candidatura, o que, na prática, significaria a cassação do diploma do candidato.

A conclusão à qual chegou o TSE foi a de que a sucessão dos fatos naquele caso permitiu a exceção ao entendimento consolidado sobre o marco temporal para a consideração do fato superveniente que afasta a inelegibilidade em sede de registro de candidatura. Isso porque, conforme consignou o Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto na ocasião “[o] que foi superveniente foi o indeferimento, já sem tempo hábil para concessão dessa liminar”.

No mesmo sentido, outros ministros também externaram a insuficiência do marco temporal final fixado para, na hipótese, atender ao previsto no art. 11, §10, da Lei das Eleições, mencionando, ainda que indiretamente, justamente as balizas tratadas neste trabalho: inafastabilidade do controle jurisdicional, soberania popular e preservação da capacidade eleitoral passiva. Destacam-se as seguintes passagens:

[...] Quando sobreveio a liminar do Superior Tribunal de Justiça (STJ), durante o recesso forense – não vamos entrar no mérito do acerto ou não dessa liminar –, não tínhamos como invocar nossa jurisprudência tradicional, que parte do pressuposto de que existem meios materiais para o interessado contornar a inelegibilidade. Não era dado ao candidato presumir que às vésperas do recesso o Tribunal Superior Eleitoral indeferiria o seu registro.

Quando sobrevém a liminar do STJ, parece-me obsequioso, Ministro Edson Fachin, da justiça material não desprezarmos esse fato.

Então, como exigir uma liminar antes da diplomação, se o candidato já estava diplomado, com o registro deferido? O que foi superveniente foi o indeferimento do registro, já sem tempo hábil para concessão dessa liminar.

[...] Ele concorreu com o registro deferido pelo Regional, ganhou a eleição e foi diplomado. Nós não julgamos dentro do calendário e isso não é culpa nossa. Aliás, há uma acusação nesse sentido, que me parece inadequada. Isso é culpa do calendário eleitoral, que traz prazo que não conseguimos cumprir (Trecho do voto do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, grifo nosso).

O fato superveniente existe, a decisão do STJ retirando os efeitos caracterizadores da improbidade, que gerariam a inelegibilidade. Esse fato superveniente só não foi comunicado a tempo, antes da diplomação, porque na data da diplomação não havia nenhum problema com o registro, e ele foi diplomado.

[...] No dia 19. Então, era impossível, realmente, conseguir fato superveniente anterior (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes).

E, além disso, tem a extensão do dano eleitoral. Os eleitores também ficarão punidos, porque votaram em candidato que estava com seu registro hígido na data da eleição e que posteriormente foi diplomado. O que é injusto, me incomoda e estou disposto a ajustar (Trecho do voto do Min. Admar Gonzaga, grifo nosso).

No caso, em atenção à conclusão exarada no julgado abordado neste capítulo, é certo que a fixação do momento da diplomação como o marco final para a admissão de fatos

supervenientes capazes de desconstituir causa de inelegibilidade que, a rigor, deveriam impedir os pretensos candidatos de disputarem o prélio eleitoral, por outro lado cria uma zona de penumbra nos casos em que o julgamento dos registros de candidatura – inclusive em instâncias revisoras ordinárias – se prolonga para além da data da diplomação. Nessas hipóteses, como no precedente trazido, o candidato a despeito de já ter passado pelo crivo popular e ter sido diplomado para o cargo, se vê absolutamente desguarnecido da proteção assegurada pelo normativo da Lei das Eleições quanto à possibilidade de recorrer aos órgãos competentes – geralmente o próprio Poder Judiciário – para reestabelecer o seu *status* de elegibilidade o qual, pontue-se, até então não havia sido desconstituído, o que o possibilitou ser eleito.

Em que pese a particularidade da situação que originou o precedente supracitado, o posicionamento dos eminentes ministros do TSE, ao admitirem a exceção ao marco fixado na jurisprudência, revela, por si só, que, à luz das próprias balizas que edificaram o entendimento vigente, ainda há margem para a ampliação do referido marco temporal limite de modo a atender satisfatoriamente a tutela dos bens jurídicos resguardados no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 também àqueles cujo indeferimento do requerimento de registro de candidatura surge somente em momento posterior ao da diplomação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo traçar um breve e objetivo histórico da introdução da previsão contida no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 ao conjunto normativo eleitoral, em especial no que tange ao impacto da fixação do momento do requerimento do registro de candidatura como o momento para o aferimento das condições e elegibilidade, como também a possibilidade de se admitir, no curso do procedimento de registro de candidatura, a apresentação de fatos supervenientes capazes de afastar causas de inelegibilidade.

No âmbito da apresentação do histórico da introdução do dispositivo no ordenamento, foram analisados os parâmetros traçados pelo TSE quando da aplicação do dispositivo para se fixar o marco temporal limite para a admissão dos referidos fatos supervenientes capazes de desconstituir causas de inelegibilidade, desde o momento “inaugural” da previsão normativa nas eleições de 2010, até o entendimento consolidado nas eleições de 2014, e reafirmado até

os dias atuais, sobre o momento da diplomação dos candidatos ser o “o termo final para a obtenção de decisões favoráveis que afastem a inelegibilidade”.

Ainda no decorrer da análise da jurisprudência agora consolidada sobre o tema, sob a ótica da preservação efetiva dos preceitos constitucionais **(i)** da inafastabilidade do controle jurisdicional; **(ii)** da soberania popular; e **(iii)** da preservação da capacidade eleitoral passiva, apontados como balizas do TSE para a fixação do entendimento vigente, buscou-se apurar hipóteses de possíveis exceções em que admite – ou, ao menos, deve-se admitir - a incidência, após o momento da diplomação, de fatos supervenientes que desconstituam causa de inelegibilidade. Esse, como se viu, é o caso dos requerimentos de registro de candidatura já deferidos inicialmente, cujo momento do julgamento de recursos ultrapassa o marco da diplomação.

Espera-se que o presente trabalho tenha contribuído para o propósito de elucidar a formação do entendimento sobre disposição que é central no âmbito do embate processual em procedimentos de registro de candidatura, bem como para apoiar o permanente debate que edifica a evolução da jurisprudência como mecanismo para o aprimoramento da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. **Estatísticas do eleitorado**. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=214710516827659>. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento n. 4.556 – Osasco/SP. Relator: Min. Fernando Neves. **Diário de Justiça**, Brasília, v. 1, p. 87-88, 21 jun. 2004.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 0000458-86.2012.6.09.0050 – Alto Horizonte/GO. Relatora: Min. Laurita Vaz. Relator designado para a redação do acórdão: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 239, p. 54-5516, dez. 2013.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 0600087-54.2020.6.06.0025 – Martinópolis/CE. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 52, 23 mar. 2021.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 0600427-28.2018.6.03.0000 – Macapá/AP. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. **Mural eletrônico ou sessão**, Brasília, 28 set. 2018. Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/jurisprudencia/clipping/2018/36_18/14.pdf. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 2565-08.2010.6.17.0000 – Recife/PE. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 037, p. 50-51, 22 fev. 2011.

BRASIL. TSE. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 4522-98.2010.6.15.0000 – João Pessoa/PB. Relator: Min. Gilson Dipp. **Revista de jurisprudência do TSE**, Brasília, v. 23, tomo 1, p. 123, 30 jun. 2011.

BRASIL. TSE. Embargos de declaração no Recurso Ordinário n. 0000294-62.2014.6.25.0000 – Aracaju/SE. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Sessão**, 11 dez. 2014.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0000096-71.2016.6.09.0106 – Itarumã/GO. Relatora: Min. Luciana Lóssio. **Sessão**, 23 nov. 2016.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0600807-44.2022.6.09.0000 – Goiânia/GO. Relator: Min. Carlos Horbach. **Sessão**, 8 nov. 2022.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0604175-29.2018.6.26.0000 – São Paulo/SP. Relator: Min. Admar Gonzaga. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 83, 6 maio 2019.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 1.207 – Cuiabá/MT. Relator: Min. José Delgado. **Sessão**, 20 jun. 2006.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 4343-13.2010.6.06.0000 – Fortaleza/CE. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. **Sessão**, 20 out. 2010.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 629.66.2010.6.27.0000 – Palmas/TO. Relatora: Min. Cármen Lúcia. **Sessão**, 16 dez. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

AS VIOLAÇÕES ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NO DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL

Mariana Sampaio Landi¹

¹ Graduanda no Curso de Especialização em Direito Eleitoral da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Técnico-Judiciário do TRE-RJ. E-mail: marianalandi95@hotmail.com

RESUMO: O presente artigo trata das feridas às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório no Direito Sancionador Eleitoral e a necessária busca pelo atendimento e estabilidade destes princípios. Aponta como principais motivadores dessa violação a ausência de sistematização normativa eleitoral e a priorização da celeridade processual eleitoral. Defende-se o atendimento ao núcleo mínimo das garantias processuais constitucionais, enquanto não efetivada tal sistematização eleitoral que preveja em seu corpo normativo o conjunto de princípios aplicáveis ao Direito Sancionador Eleitoral. São apresentados dispositivos eleitorais com potencialidade inconstitucional, por violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Passa-se, então, à análise da proposta de “Novo” Código Eleitoral apresentada pela PLP nº 112/2021 que sistematiza e une em um único documento os normativos eleitorais prevendo, inclusive, um Direito Processual Eleitoral. Nesse contexto, verifica-se se o “Novo” Código proposto supera as inconstitucionalidades apontadas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Sancionador Eleitoral; Devido Processo Legal; Ampla Defesa e Contraditório; PLP nº 112/2021.

ABSTRACT: This article analyzes violations of due process in Electoral Sanctioning, emphasizing the necessary pursuit of compliance and stability for these guarantees. It demonstrates that the dispersion of electoral regulations and the prioritization of electoral procedural celerity are the main reasons for these violations. It defends the fulfillment of the minimum core of constitutional guarantees, while an electoral systematization that foresees a set of principles applicable to the Electoral Sanctioning Law is not created. It identifies electoral provisions that contain unconstitutional predictions, thus breaching the principles of due process. Subsequently, the analysis focuses on the proposed “New” Electoral Code introduced by law proposal nº 112/2021, which aims to systematize and consolidate electoral regulations, creating a specific Electoral Procedural Law. In this context, it assesses whether the proposed “New” Code has the potential to eliminate the identified constitutional infringements.

KEYWORDS: Electoral Sanctioning; Due Process; Constitutional Guarantees; Law Proposal nº 112/2021.

INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral é regido por um conjunto disperso de normas, recorrendo, inclusive, a outros ramos do direito como Processual Civil e o Processual Penal, de forma subsidiária. Somado a isso, a interpretação e análise de seus dispositivos muda constantemente devido à alternância na composição das Cortes Eleitorais e à própria mudança e evolução da sociedade, bem como às constantes alterações das regras eleitorais que, a cada pleito, são regidas por novas Resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, gerando insegurança sobre quais novas regras irão orientar as próximas Eleições. Tudo isso reforça o aspecto vaporoso do Direito Eleitoral e a necessária busca pela estabilidade das garantias processuais no campo do Direito Sancionador Eleitoral, tônica deste estudo.

O Direito Sancionador corresponde ao exercício do *ius puniendi* do Estado, aplicado com o objetivo de preservar a integridade dos bens jurídicos protegidos pelo direito em face da prática de condutas ilícitas, buscando a repressão através da adoção de sanções. Ressalta-se a diferença entre punição (aplicação de sanções em razão do cometimento de ato ilícito) e a restituição dos bens ao *status quo ante* (restauração do bem jurídico violado por comportamento ilícito). Portanto, definitivamente, a restauração do bem jurídico não se confunde com sanção.

No Direito Eleitoral, os bens jurídicos protegidos, entre outros, são a legitimidade do pleito; a garantia do exercício da livre vontade popular; a fé pública eleitoral; igualdade na disputa e higidez nas campanhas; a moralidade administrativa; e a legitimidade, normalidade e integridade das eleições. Estes se traduzem na transmissão legítima do poder político, na definição da ocupação dos cargos políticos e no regular funcionamento do regime democrático. Assim, Gomes (2018) afirma que o Direito Eleitoral busca proteger bens como a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições.

No campo eleitoral, é possível observar a aplicação do direito sancionador quando se verifica a prática dos chamados ilícitos eleitorais criminais e dos ilícitos eleitorais não-criminais.²

Os ilícitos eleitorais criminais são “[...] normas de natureza penal que tutelam bens

² A separação dos ilícitos eleitorais nestas duas categorias pode provocar um entendimento equivocado, ao entender desta autora, de que os princípios aplicados e a maneira de regulação devem ser diferentes a depender do grupo em que o ilícito se encaixa. É válido destacar que ambos compõem o mesmo corpo jurídico e devem atender aos mesmos princípios, em maior ou menor grau, principalmente, quando atentamos à gravidade das sanções que os ilícitos eleitorais não-criminais são capazes de gerar. Por este motivo, e por inspiração de Cunha e Bastos Jr (2021), optou-se por utilizar o termo “ilícitos eleitorais não-criminais”, ao invés de ilícitos eleitorais cíveis. É uma tentativa de aproximação dos dois grupos, formando um único regime de princípios aplicados ao Direito Eleitoral Sancionador, em fuga à divisão criada que faz com que os ilícitos eleitorais não-criminais utilizem as normas de Direito Processual Civil como apoio, afastando as garantias do devido processo legal.

jurídicos por meio da criminalização de condutas atentatórias a bens jurídicos tidos por penalmente relevantes para o legislador.” (Corbo; Silva; Silva, 2021, p. 42). São tipificados no Código Eleitoral (artigos 289 a 354 da Lei nº 4.737/1956), na Lei Geral das Eleições (artigos 33, §4º; 34, §§ 2º e 3º; 39, §5º; 40; 57-H, §§ 1º e 2º; 58, §7º; 68, §2º; 72; 87, §4º e 91, §único da Lei nº 9.504/1997), na Lei nº 6.091/74 (artigo 11, incisos I a V) e na Lei de Inelegibilidades (Artigo 25 da Lei Complementar nº 64/1990). Como quaisquer ilícitos criminais típicos, podem gerar sanções restritivas de liberdade, de bens e/ou de direitos. No aspecto instrumental, são regidos pelos artigos 355 a 364 do Código Eleitoral, com aplicação supletiva das normas de Direito Processual Penal.

Mas não apenas as condutas tipificadas criminalmente recebem a resposta sancionatória do Direito Eleitoral. Os ilícitos eleitorais não-criminais são as condutas vedadas pela legislação eleitoral - como propaganda irregular, condutas vedadas aos agentes públicos, abuso de poder, uso indevido dos meios de comunicação social, prática de captação ilícita de sufrágio, ou ainda, arrecadação e gastos irregulares em campanhas eleitorais - por possuírem a capacidade de afetar a legitimidade do pleito ou a liberdade de escolha do eleitor; em face das quais são impostas sanções pecuniárias e/ ou restritivas de direito, implicando, assim, em sanções de natureza não-criminal, mas com potencial de gravidade relevante, como, por exemplo, a inelegibilidade ou a desconstituição de um mandato eletivo (Cunha; Bastos Jr, 2021).

Diferentemente dos primeiros, os ilícitos eleitorais não-criminais não possuem regramento instrumental comum. Assim, as irregularidades podem ser processadas através das Representações Eleitorais, da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME) e das Representações para apuração de irregularidades, com aplicação supletiva do Código de Processo Civil (Cunha; Bastos Jr, 2021).

Cabe destacar que o Direito Sancionador não corresponde apenas à aplicação de sanção; mas sim a todo o conjunto das normas jurídicas de direito material e processual que envolvem a apuração da prática de condutas antijurídicas e, por conseguinte, a aplicação da sanção.

Sendo assim, a sanção em si é apenas uma das dimensões do Direito Sancionador, sendo a mais evidente delas. O Direito Sancionador pode ser compreendido a partir das seguintes dimensões:

- a) ilícitos eleitorais: Conjunto de ilícitos típicos e garantias de natureza material relacionados à configuração do ilícito eleitoral (criminal ou não-criminal) e a devida definição dos bens jurídicos protegidos.

- b) regime sancionatório: A indicação do conjunto de sanções previstas pela ordem jurídica imputáveis aos responsáveis pelas condutas ilícitas que podem ter a natureza de pena restritiva de liberdade, restritiva de direitos políticos e pecuniária (aplicação de multas). A dimensão do regime sancionatório aplicável está relacionada às funções a serem atribuídas às penas fixadas: caráter disciplinar, preventivo ou repressivo.
- c) garantias processuais eleitorais: limites substantivos aplicáveis aos órgãos do Estado no exercício da prerrogativa de investigar e apurar a prática de ilícitos eleitorais.

Este estudo irá focar nas garantias processuais eleitorais, verificando o atendimento ao devido processo legal, em especial, aos princípios da ampla defesa e do contraditório - no processamento dos ilícitos eleitorais criminais e não-criminais. A partir da adoção do método dedutivo, pretende-se identificar os fundamentos do Direito Sancionador Eleitoral e, com base neles, avaliar as normas atualmente existentes (e sua aplicação concreta pelas autoridades judiciais) e a nova processualidade proposta pelo projeto do Novo Código Eleitoral.

No Capítulo 1, demonstra-se a necessidade de identificação e normatização dos princípios norteadores do Direito Eleitoral, de modo a conferir maior proteção ao Direito Sancionador Eleitoral, atendendo-se aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Argumenta-se que os ilícitos eleitorais criminais e não-criminais formam um corpo jurídico único e, portanto, devem ser alcançados pelas mesmas garantias, variando-se a intensidade de acordo com a gravidade da sanção. Compreende-se, ainda, que enquanto não normatizada tal proteção, o Direito Sancionador Eleitoral deve ser tutelado pelo núcleo das garantias constitucionais, da qual faz parte o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Sendo assim, defende-se no Capítulo 1 a necessidade de sistematização do Direito Eleitoral e Processual Eleitoral, bem como a aplicação do núcleo mínimo das garantias processuais constitucionais enquanto não efetivada tal sistematização, como formas de conferir concretude à garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório.

No Capítulo 2, são apresentados dispositivos e julgamentos que, neste entender, feriram os princípios protetores do Direito Sancionador Eleitoral, infringindo as cláusulas da ampla defesa e do contraditório defendidas no capítulo 1. Observa-se, assim, que o Direito Sancionador Eleitoral, na forma como é construído hoje, não atende às garantias processuais constitucionais da ampla defesa e do contraditório. São identificadas, ainda, as principais causas geradoras de tais lesões: (i) a necessidade de imprimir celeridade aos processos eleitorais e (ii) a assistemática e dispersão das normas eleitorais. Compreende-se, então, que a ausência de um regime jurídico único, previsto em um ordenamento sistematizado, aliado ao imperativo de conferir celeridade ao processo eleitoral, ocasionam o não

atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório. A codificação é, portanto, apresentada como solução para sistematização do Direito Eleitoral, criando-se um regime novo, coeso e orgânico que seja desenvolvido e construído sob a proteção dos princípios norteadores do Direito Eleitoral.

Por fim, no capítulo 3 será analisado se a proposta do Novo Código Eleitoral (PLP nº 112/2021) enfrenta adequadamente as dificuldades apontadas no que diz respeito à aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório no campo eleitoral, sobretudo, a partir da análise específica da forma como o projeto estrutura as garantias processuais sistematicamente organizadas no Livro XXI (Das Normas Processuais Especiais).

Para a devida construção do estudo, houve desenvolvimento de pesquisa bibliográfica, utilizando-se livros, artigos de referência, teses e dissertações, legislações e o andamento de processos judiciais. Estas literaturas foram buscadas em bibliotecas físicas e digitais. O trabalho foi construído, portanto, através da leitura dos normativos eleitorais vigentes e propostos, analisando-se com base no pensamento crítico, apoiando-se nos trabalhos de referência publicados no meio acadêmico.

1. A PROTEÇÃO CONFERIDA AO DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL PELOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INTEGRANTES DO NÚCLEO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Apesar de não existir previsão normativa específica de que devem ser aplicados os princípios constitucionais do direito sancionador ao Direito Eleitoral - à semelhança da cláusula inserida na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021 - a sua aplicação decorre da própria natureza dos bens jurídicos em tela quando se apura a existência de comportamentos ilícitos na seara eleitoral.

Por este motivo, e com os debates em relação à diferenciação de tratamento nos casos dos ilícitos eleitorais criminais *vis-à-vis* os ilícitos eleitorais não criminais, reforça-se a necessidade de efetivar esta definição, com vistas a garantir a proteção da aplicação dos mesmos princípios a ambos.

Gonçalves e Grilo (2021, p. 473) afirmam que “a natureza jurídica do direito sancionador é a mesma, seja no direito penal, seja no direito administrativo (ou tributário, ambiental, eleitoral, improbidade etc.)”, devendo todos estes âmbitos normativos serem alcançados pelo núcleo das garantias presentes na CRFB/88, que podem eventualmente variar em graus de intensidade, conforme seja a gravidade da sanção.

É válido reforçar que a sanção aplicada a um ilícito eleitoral não-criminal por vezes pode se revelar mais gravosa do que a condenação por um crime eleitoral. Assim, não é

correto afirmar que os crimes eleitorais seriam protegidos em maior grau pelos princípios constitucionais do que os ilícitos não-criminais.

Segundo Binenbojm (2014), formam este núcleo das garantias constitucionais os princípios do devido processo legal (contraditório e ampla defesa); princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade; segurança jurídica e irretroatividade; culpabilidade e pessoalidade da pena; individualização da sanção e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Acrescento a esta lista, outros princípios a serem aplicados primordialmente ao Direito Sancionador Eleitoral: vedação ao elemento surpresa; dever de imparcialidade da autoridade judicial (limitação ao poder instrutório do juiz) e o direito de ser ouvido e falar sempre após a acusação. Estes representam, também, um suporte ao atendimento da ampla defesa e do contraditório.

No atual contexto, verifica-se inclinação para aplicar as balizas que guiam o Direito Processual Penal aos crimes eleitorais e as que regem o Direito Processual Civil aos ilícitos eleitorais não-criminais. Ocorre que os princípios acima listados, que representam o núcleo das garantias constitucionais, devem ser aplicados a ambos, sujeitando-se a um corpo jurídico único quase que idêntico, com diferenças apenas no grau de aplicabilidade, de acordo com a sanção prevista para cada caso, sem importar a diferenciação de classificação em ilícito criminal ou não-criminal.

Cunha e Bastos Jr (2021) defendem que os princípios do direito penal devem ser aplicados “*mutatis mutandis*” ao direito eleitoral sancionador até a construção [necessária] de um sistema jurídico-eleitoral próprio.

Neste sentido, ainda que a aplicabilidade de tais princípios ao direito sancionador eleitoral não esteja prevista em nenhum normativo da legislação eleitoral, é seguro e prudente inferir sua observância, uma vez que a norma Constitucional está no topo do ordenamento jurídico e representa o filtro que permite inferir a validade das normas e das relações jurídicas e administrativas a serem constituídas.

É preciso haver, portanto, um equilíbrio entre a busca pela legitimidade, normalidade e integridade das eleições e a garantia do devido processo legal; de modo que a necessidade de garantir a celeridade eleitoral e legitimidade das eleições não coloque em xeque o direito à ampla defesa.

Defende-se, portanto, que enquanto não definido e normatizado o conjunto de princípios norteadores do direito sancionador eleitoral, seja aplicado o núcleo mínimo de garantias processuais constitucionais, sob pena de graves ofensas ao direito constitucional de defesa dos imputados.

É claro que tal solução ainda não garante plenamente o atendimento a tais princípios, uma vez que os delineamentos do que estes princípios significam acabam por se revestir de

tratamento fortemente casuístico. Diante da lacuna legislativa existente, cabe à doutrina e à jurisprudência conferir plena concretude ao conjunto de garantias processuais do acusado.

Tal tarefa pode ser arriscada, gerando interpretações não garantistas e ocasionando insegurança jurídica. Por isto defende-se que a sistematização do Direito Eleitoral e Processual Eleitoral, orientada pela preservação da legitimidade democrática, pode contribuir mais efetivamente para o enfrentamento das questões que são apresentadas nesta pesquisa.

Sendo assim, no próximo capítulo, inicialmente serão apresentados alguns dispositivos que se julga ferirem os princípios norteadores e protetores do direito sancionador eleitoral, revestindo-se, inclusive, de manifestas inconstitucionalidades. Serão identificadas ainda, as causas principais que se acredita gerarem tais lesões para, por fim, apresentar a melhor solução, pelo que se acredita, para proteção da ampla defesa e do contraditório no Direito Sancionador Eleitoral.

2. AS VIOLAÇÕES À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL - PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO

Após a (re)afirmação de que a garantia do devido processo legal goza de plena incidência em relação ao processo eleitoral, será feita uma análise sobre o [des]atendimento dos princípios da ampla defesa e do contraditório no Direito Sancionador Eleitoral, com o propósito de fornecer alguns subsídios para perceber que tais garantias constitucionais não são plenamente observadas no Direito Sancionador Eleitoral.

O devido processo legal está previsto no artigo 5º, inciso LIV da norma constitucional³ e deve ser entendido como um princípio estruturante de todo ordenamento jurídico, se materializando através de diversos outros princípios como a ampla defesa, contraditório, direito de acesso à justiça, o juiz natural, publicidade dos atos processuais, a duração razoável do processo, motivação das decisões, entre outros.

O direito à ampla defesa e ao contraditório estão previstos no mesmo normativo, no inciso LV,⁴ constituindo-se, o primeiro, no resguardo dado às partes de utilizar todas as ferramentas legais disponíveis para defender seus interesses no processo, ou mesmo de optar por se omitir; enquanto que o contraditório traduz-se na própria exteriorização da ampla defesa, impondo paridade de participação processual às partes envolvidas (CÂMARA, 2006).

³ “Art. 5º [...]”

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

⁴ “Art. 5º [...]”

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

No processo eleitoral, observa-se, em muitos casos, que o acesso à ampla defesa e ao contraditório está atrelado a uma ideia de demonstração de máximo prejuízo concreto. Assim, a simples intimação do réu para manifestação nos autos, seria suficiente para considerar que a ampla defesa e o contraditório foram assegurados (informação verbal).⁵

Julga-se que isto ocorre, em sua maioria, pela (i) necessidade de celeridade que o processo eleitoral imprime, (ii) concepção da ideia de que a legitimidade do pleito está acima dos demais princípios e (iii) dispersão normativa existente no Direito Processual Eleitoral. É preciso, porém, cautela para que, sob o manto da inexistência de sistematização normativa eleitoral, o princípio da celeridade e a árdua busca pela legitimidade das eleições não se sobreponham à garantia do acesso à ampla defesa.

Como bem disse Corbo, Silva e Silva (2021), a incidência do devido processo legal e dos direitos ao contraditório e à ampla defesa no processo sancionador eleitoral é inegável, porém os contornos específicos quanto ao que significam tais direitos na esfera sancionadora eleitoral têm sido menos claros. Isto decorre do fato de que a compreensão das garantias processuais está fortemente atrelada à lógica instrumental do processo civil (como inversão do ônus da prova, da preclusão e não-impugnação específica, nulidades processuais e regras de legitimação para agir e intervenção de terceiros), sem que sejam pensadas para as finalidades específicas do Direito Eleitoral.

Nos próximos parágrafos, passaremos a relacionar alguns dispositivos e julgamentos que, com as vênias devidas, acredita-se não terem prestigiado os princípios da ampla defesa e do contraditório para, após, tecer algumas críticas em relação à primordialidade dada à celeridade processual eleitoral e ao interesse público em relação à garantia dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

2.1 DISPOSITIVOS LEGAIS VIOLADORES DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO

Acredita-se que há dispositivos na legislação eleitoral que ferem os princípios da ampla defesa e do contraditório, em diferentes graus. Merecem destaque os artigos 6º; 7º, § único; 22, inciso X e 23 da Lei de Inelegibilidade (LC nº 64/90). Todos se referem a regras processuais relacionadas aos ilícitos eleitorais não-criminais, os dois primeiros relativos à Impugnação ao Registro de Candidatura, sendo também utilizados para a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo - AIME; e os dois últimos à Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE.

⁵ Fala do Professor Luiz Magno Pinto Bastos Junior na disciplina Ações Eleitorais e Processo Civil Eleitoral na aula tema “Direito sancionador eleitoral e a ampla defesa no processo eleitoral” ministrada na Pós Graduação em Direito Eleitoral da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, em 13 fev 2023.

Os artigos 6^o e 22, inciso X⁷ da LC 64/90 possuem semântica praticamente idêntica, prevendo prazo comum para alegações finais, de cinco dias no primeiro dispositivo e de dois dias no segundo.

De acordo com as premissas adotadas neste trabalho, estas previsões legais afiguram-se manifestamente inconstitucionais, pois não asseguram os princípios do contraditório e da ampla defesa num cenário em que as partes apresentam alegações finais concomitantemente, negando o direito do acusado de se manifestar por último, a fim de assegurar que tenha a exata dimensão das imputações e das evidências colhidas que lhe são imputadas.

Como se não bastasse a violação per si da garantia da ampla defesa, a sistemática da aplicação das normas eleitorais revela-se ainda mais gravosa porque a jurisprudência reconhece ser possível às partes, por ocasião das alegações finais, trazerem aos autos novos documentos ou evidências (nos limites da causa de pedir deduzida na inicial). Desta forma, o direito de defesa do acusado acaba sendo duplamente violado, de um lado, o acusado fica impedido/ limitado de contraditar os documentos e alegações que lhe são dirigidas, por outro, ainda que seja intimado a se manifestar sobre estas novas evidências, ele já não mais poderá instar a autoridade judicial a reabrir a instrução processual para desconstituir os elementos apresentados.

Destaca-se que quando estes dispositivos entraram em vigor, sequer existia a ferramenta do processo judicial eletrônico na Justiça Eleitoral. Assim, os processos tramitavam em meio físico, o que por vezes inviabilizava o acesso das partes aos autos para elaboração das alegações finais, tendo em vista o prazo comum e exíguo.

Considera-se que a intenção do legislador ao incluir esses dispositivos foi garantir celeridade ao processo eleitoral. Porém, a celeridade já é observada no momento em que a legislação eleitoral estabelece prazos mais curtos do que os demais ritos previstos no processo civil ou penal, inclusive com contagem em dias corridos, sem suspensão aos sábados, domingos e feriados, podendo, durante o período eleitoral, iniciar e encerrar em dias não úteis, nos termos do artigo 7º da Resolução TSE nº 23.478/2016.

⁶ “Art. 6º Encerrado o prazo da dilação probatória, nos termos do artigo anterior, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar **alegações no prazo comum** de 5 (cinco) dias.” (grifo nosso)

⁷ “Art. 22 [...]

X - encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar **alegações no prazo comum** de 2 (dois) dias;” (grifo nosso)

Os artigos 7º, § único⁸ e 23º da LC nº 64/90 “fixa[m] à autoridade judicial, no exercício do poder sancionador, a um só tempo, uma regra de atribuição (outorga de poderes instrutórios) e uma regra de hermenêutica (alargamento dos critérios hermenêuticos na valorização das provas).”(Cunha; Bastos Jr., 2021, p. 13), gerando “acentuada carga de subjetividade e protagonismo” à autoridade judiciária eleitoral.

Mais uma vez, sob o véu da proteção da celeridade processual e defesa do interesse público, fere-se o devido processo legal, especialmente os princípios da imparcialidade do julgador, do contraditório e da ampla defesa e da vedação ao elemento surpresa; ostentando, novamente, caráter flagrantemente inconstitucional.

Diante da manifesta contrariedade à Constituição, estes dispositivos tiveram a inconstitucionalidade suscitada pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro - PSB através da ADI nº 1082, oportunidade em que foi arguida a inconstitucionalidade das expressões “ainda que não alegados pelas partes”, constantes no § único do art. 7º, e das expressões “públicos e notórios, dos indícios e presunções e (...) atentando para circunstâncias ou fatos que não indicados ou alegados pelas partes” do art. 23.

No julgamento da ADI, o STF reafirmou a constitucionalidade dos dispositivos, tanto na análise do pedido cautelar - em 1994 - como na decisão de mérito - em 2014.

Durante a análise do pedido liminar, o Relator Ministro Néri da Silveira defendeu que o individualismo não deve reduzir a área de atividade do juiz a limites estreitos, podendo o julgador atuar com postura mais ativa, em prol da soberania nacional e do interesse do Estado, uma vez que “o que bem interessa é a verdade da decisão final”. Sendo assim, expõe que, em se tratando de relações de direito público ou de causas em que predominante interesse público se faça presente, o que ocorre no processo eleitoral, o juiz pode atuar de ofício, uma vez que o processo revela-se “eficaz instrumento de ação política estatal”.

O Exmo. Relator argumentou que os artigos 130¹⁰ e 131¹¹ do Código de Processo Civil de 1973 (vigente à época) já conferem ao juiz iniciativa probatória e independência. Válido destacar que o Código de Processo Civil em vigor (Lei nº 13.105/2015) alterou a redação dada ao artigo 131, para prever, em seu artigo 371, que “O juiz apreciará a prova constante

⁸ “Art. 7º [...]”

Parágrafo único. 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.” (grifo nosso)

⁹ “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela **livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções** e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, **ainda que não indicados ou alegados pelas partes**, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.” (grifo nosso)

¹⁰ “Art. 130. Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias.” (Revogado pela Lei nº 13.105/2015)

¹¹ “Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na decisão, os motivos que lhe formaram o convencimento.” (Revogado pela Lei nº 13.105/2015)

dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento”, suprimindo as expressões “atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes”. O artigo 130 corresponde ao atual artigo 370 da Lei nº 13.105/2015, com redação praticamente idêntica.

Por fim, o Relator aduz que, no caso concreto, as partes podem impugnar eventual ato judicial que atente contra os princípios constitucionais. Assim, o pedido liminar foi indeferido, por unanimidade.

O argumento utilizado pelo Relator Min. Néri da Silveira em relação à regra prevista no CPC, reforça o posicionamento de que os ilícitos eleitorais carecem de estruturação legislativa sistemática. Enquanto isso não ocorre, ideal seria que os ilícitos eleitorais fossem protegidos pelo núcleo das garantias constitucionais.

Porém, ainda que quiséssemos nos amparar no Código de Processo Civil, argumento utilizado pelo Relator, atualmente, o art. 10º prevê que “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.”, o que não se coaduna com o posicionamento fixado pelo Supremo naquela assentada.

Na decisão de mérito, nos termos do voto do relator Ministro Marco Aurélio, os Ministros do STF por unanimidade reafirmaram a constitucionalidade dos artigos 7º, § único e 23 da LC nº 64/90, porém fixando duas condicionantes a serem observadas pelos julgadores: (1) decisões devidamente motivadas e (2) necessidade de submissão das provas produzidas por iniciativa da autoridade judicial ao contraditório (Cunha; Bastos Jr, 2021). Cumprindo-se estes dois requisitos, estaria atendida a garantia ao devido processo legal.

Observa-se, porém, que a exigência quanto à submissão ao contraditório é apenas para as provas produzidas por iniciativa do julgador. Assim, pelo entendimento do STF, a tomada de decisões baseadas em fatos públicos e notórios, indícios e presunções, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, não precisam ser submetidas ao contraditório, desde que devidamente motivados.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a constitucionalidade dos citados artigos, entende-se que a inconstitucionalidade subsiste. Não somente isso, defende-se que se trata de uma evidente inconstitucionalidade. Afinal de contas, o julgamento que venha a ser proferido com base em aspectos (fatos públicos e notórios, indícios e presunções) não submetidos ao contraditório, fere, frontalmente, os princípios da ampla defesa e contraditório revestidos de status constitucional.

Contrapondo o posicionamento do STF, o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento

do RESPE nº 0001705-94.2016.6.19.0176¹², sob a relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, entendeu que a apreciação de fatos públicos e notórios, indícios e presunções, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral, está limitada pelas garantias da ampla defesa e do contraditório, não podendo haver configuração de abuso de poder por fato não suscitado ou discutido. Manifestou-se a Corte com base no artigo 10 do Código de Processo Civil que traz a vedação à decisão surpresa que, conforme expressado pelo TSE, “consolida as garantias do contraditório e da ampla defesa”. Ao proceder dessa forma, a Corte Especial, em acréscimo à decisão do Supremo Tribunal Federal, condiciona a validade desses elementos trazidos à lume pelo juízo, a necessidade de que eles sejam previamente submetidos ao contraditório.

No mesmo sentido, manifestou-se no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600283-62.2020.6.26.0382,¹³ com a relatoria do Ministro Edson Fachin, ao julgar, por unanimidade, nula a decisão de indeferimento de registro de candidatura em razão de causa de inelegibilidade indicada apenas no parecer ministerial, sem que tenha sido oportunizada manifestação à parte. Ainda mais relevante foi o reconhecimento firmado pela Corte de vértice que a apresentação de documentos em sede recursal não supriria o prejuízo de defesa.

Ao analisar os artigos 6º; 7º, § único; 22, inciso X e 23 da Lei de Inelegibilidade (LC nº 64/90), a fragilidade das garantias constitucionais dos acusados da prática de ilícitos eleitorais não-criminais, citada diversas vezes neste trabalho, fica ainda mais evidente, conquanto se infira a partir da simples leitura dos próprios dispositivos legais em comento.

2.2. A PRIMORDIALIDADE DA CELERIDADE PROCESSUAL ELEITORAL

É notório que o processo eleitoral, *lato sensu* - atos preparatórios de realização das eleições e atos jurídico-processuais-, segue sempre acompanhado do princípio da celeridade, bem como do interesse público.

Paim (2015) afirma que a exigência da celeridade pode ser vista como uma consequência da segurança jurídica, uma vez que os julgamentos na Justiça Eleitoral, considerando o curto período eleitoral e a duração dos mandatos, precisam ser céleres, com o risco de gerar a perda do objeto ou colocar em dúvida a própria efetividade da Justiça Eleitoral.

¹² Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0001705-94.2016.6.19.0176. Tribunal Pleno. Rel. Min Luis Felipe Salomão. Data de Julgamento em 02/02/2021. DJe-TSE 03/03/2021.

¹³ Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600283-62.2020.6.26.0382. Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 25/02/2021. DJe-TSE 17/03/2021.

Tanto o é que o artigo 97-A da Lei 9.504/97 considera “duração razoável do processo”, nos termos do inciso LXVIII do artigo 5º da CRFB, aquele que, podendo resultar em perda de mandato eletivo, dure pelo período máximo de um ano.¹⁴

O bem jurídico maior protegido pelo direito eleitoral é a legitimidade do pleito e a garantia do exercício da livre vontade popular; assim, no desejo de assegurá-los, muitas decisões no processo eleitoral precisam ser tomadas de maneira célere. Quando discute-se a ilegalidade de uma propaganda eleitoral, por exemplo, a resposta tem que ser rápida, pois, o dano causado pela sua veiculação irregular já não poderá ser devidamente reparado. O que, a depender de sua extensão, pode comprometer a própria legitimidade do resultado das urnas.

Tavares (2016) afirma que a ordem jurídica atualmente opera sob a premissa de que todas as normas e o próprio sistema jurídico só se legitimam e encontram sua validade na vontade popular, conforme previsto no próprio texto constitucional¹⁵ que traz o princípio democrático como condição de validade para o exercício de poder.

Destaca-se que a democracia não é, necessariamente, sinônimo de obediência ao resultado obtido nas eleições, uma vez que a aferição da vontade popular não ocorre apenas através da manifestação do voto (Tavares, 2016). Assim, é evidente que outros princípios e garantias devem ser observados a fim de garantir a ordem jurídica e o devido processo legal.

A celeridade não pode prevalecer sobre os princípios formadores do núcleo das garantias constitucionais, devendo ambos coexistirem através dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. É fato que a soberania popular e o interesse público constituem princípios de extrema importância, mas que não podem ser aplicados unilateral e irrefletidamente, sem que se avalie a igual imprescindibilidade de observância dos demais princípios norteadores do direito eleitoral.

Nas palavras de Cunha e Bastos Jr (2021, p. 97),

A regulamentação da apuração destes ilícitos exige o adequado balanceamento de dois conjuntos de bens em constante tensão. De um lado, a “normalidade e legitimidade das eleições” (art. 14 §9º da CF/88) que tem no princípio da celeridade um importante valor axiológico, e, do outro, a garantia do devido processo legal e do exercício do direito de sufrágio (soberania popular e preservação de liberdades políticas fundamentais dos atores engajados nos processos eleitorais).

¹⁴ O parágrafo 2º do citado artigo determina que, vencido o prazo de um ano, poderá o candidato, partido ou coligação representar contra o Juiz Eleitoral ao Tribunal Regional Eleitoral e ao Conselho Nacional de Justiça. Há, por outro lado, entendimento jurisprudencial de mitigação do prazo estabelecido pelo artigo 97-A considerando os inúmeros fatores que podem comprometer o ritmo de tramitação das ações. Sendo assim, entende-se que o objetivo do estabelecimento de prazo é nortear a gestão processual, impondo-se eficiência dos atos praticados em cada fase processual, devendo-se perseguir tal celeridade.

¹⁵ “Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Segundo Ávila (2008), quando estabelece-se um princípio, cria-se, também, o dever de promovê-lo adequadamente. Da mesma forma, quando se fixa um conjunto de princípios, cria-se igualmente o dever de promovê-los, razão pela qual a sua restrição está sujeita ao escrutínio do princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, onde há um conjunto de princípios, haverá o dever de que seja assegurado o controle de legitimidade das restrições correlatas à luz do princípio da proporcionalidade.

Sendo assim, conclui-se que o princípio da celeridade processual eleitoral é um dos principais vetores para o desatendimento da ampla defesa e do contraditório. No desejo e necessidade de imprimir um processo eleitoral célere, de modo a garantir a legitimidade e normalidade das eleições, fere-se o devido processo legal.

Porém, é preciso utilizar a proporcionalidade para que todos os princípios sejam atendidos, de modo que a celeridade não seja um obstáculo à concretização deste princípios, devendo todos coexistirem e serem perseguidos igualmente.

2.3. A AUSÊNCIA DE UM CÓDIGO ELEITORAL SISTEMATIZADO

O Direito Eleitoral, em seu aspecto material e, principalmente, processual, possui uma grande peculiaridade que é, justamente, a ausência de um regime legal sistematizado. Assim, o que ocorre é a existência de normas esparsas, a utilização subsidiária de outros ramos do Direito e de entendimentos nem sempre tão consolidados ou pacíficos.

O cenário normativo eleitoral apresenta-se através de dispositivos eleitorais previstos na Constituição Federal, na Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), LC nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), Lei nº 6.091/74 (fornecimento gratuito de transporte no dia das eleições), e nas diversas Resoluções emitidas pelo TSE, demonstrando um contexto de extrema assistemática e dispersão do regime normativo.

Esta assistemática gera insegurança jurídica e ambos contribuem para o desrespeito concreto aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Segundo Alpa (2006) apud Paim (2015), a insegurança legislativa, jurisprudencial e doutrinária são os três aspectos que contribuem fortemente para a insegurança jurídica, todos profundamente presentes no Direito Eleitoral.

A insegurança legislativa no Direito Eleitoral sobrevém do caráter disperso do regime eleitoral e das constantes alterações normativas, com as sucessivas publicações de Resoluções emitidas pelo TSE, que acabam por fragmentar ainda mais as normas eleitorais.

Segundo Paim (2015), para haver segurança legislativa, é preciso que o ordenamento seja minimamente estável e contínuo, para que os cidadãos sintam confiança em relação à qual norma devem seguir, possibilitando planejamento. No Direito Eleitoral, há mudança na legislação, pelo menos, de dois em dois anos - quando ocorrem as eleições gerais -, através das Resoluções emitidas pelo TSE, o que gera insegurança para os usuários e para os aplicadores das normas, em razão da incerteza quanto às regras que regerão as eleições seguintes.

Neste ponto, a segurança está no que Ávila (2012, p. 297) chama de “calculabilidade do Direito” que significa a capacidade de prever como e quando mudanças poderão acontecer, com o objetivo de evitar surpresas, caracterizando a suposição antecipada do porvir. A maior de todas as certezas dos usuários do Direito Eleitoral é a de que, no pleito seguinte, haverá mudanças eleitorais.

De fato, atualmente, as transformações sociais se processam em um ritmo mais intenso; assim, o sistema jurídico que a rege, precisa acompanhá-la, devendo o jurista estar preparado a conferir plasticidade e atualização ao Direito, sem que, com isso, se minimize a tutela aos direitos fundamentais (Paim, 2015).

Ressalta-se que a Justiça Eleitoral, ao editar as Resoluções, está atuando de acordo com sua função regulamentar. Ou seja, regulamentando texto expresso em lei, sendo vedado contrariá-lo. Diante da omissão do Poder Legislativo, a Justiça Eleitoral pode atuar em função normativa, de modo a suprimir as lacunas legislativas eventualmente existentes (Paim, 2015).

Paim (2015) destaca que a Justiça Eleitoral tem atuado ativamente na função normativa devido à inércia e omissão do Poder Legislativo, porém, muitos dos atos proferidos pela Justiça Eleitoral acabam por violar a segurança jurídica, uma vez que surpreendem os atores do processo eleitoral com mudanças significativas em período inferior a um ano das Eleições.

Ressalta-se que o artigo 16 da CRFB/88 traz o princípio da anualidade que prevê que a lei que alterar o processo eleitoral apenas será aplicada à eleição que ocorrer até um ano da sua data de vigência. Porém, tal princípio não é aplicado às Resoluções expedidas pelo TSE, podendo estas serem adotadas a eleições que ocorram com menos de um ano de lapso temporal de sua vigência. Paim (2015) salienta que caso a instrução eleitoral seja fruto de função normativa, e não regulamentadora, deveria-se respeitar o princípio da anualidade.

Não é isto que ocorre, uma vez que “a anterioridade eleitoral, que seria uma garantia do devido processo legal, capaz de propiciar maior segurança jurídica ao Direito Eleitoral, sofre de nítida insegurança jurisprudencial em sua aplicação.” (Paim, 2015, p. 237).

A insegurança jurisprudencial decorre da recorrente alteração na composição das Cortes Eleitorais, uma vez que os integrantes dos órgãos judiciais eleitorais possuem mandato

de dois anos, com possibilidade de recondução por mais dois (Art. 121, § 2º da CRFB/88). Assim, a mudança de entendimentos e orientação dos integrantes da Corte, potencializada pelas alterações legislativas, é muitíssimo frequente. Como bem destaca Paim (2015, p. 230), “A modificação do entendimento jurisprudencial não decorre, assim, apenas da evolução da interpretação jurisprudencial, mas também da mera alteração da composição dos tribunais.”.

Por outro lado, a mudança na composição eleitoral é vista por alguns como necessária, uma vez que os magistrados eleitorais atuam num ambiente político.

Evidente que a jurisprudência se reveste de maior maleabilidade, sendo a ferramenta de adaptação do Direito escrito para acompanhar a realidade. Porém, os divergentes posicionamentos jurisprudenciais, muitas vezes proferidos com curtos intervalos de tempo, com decisões contraditórias em um mesmo pleito eleitoral, são fontes de insegurança jurisprudencial (Paim, 2015).

Segundo Paim (2015), a insegurança doutrinária contribui com a insegurança jurídica, uma vez que quando a doutrina não é precisa e coerente, maiores são os riscos de decisões imprevisíveis, visto que a tendência é haver soluções caso a caso, de forma desconexa e até mesmo contraditória.

Diante de todo o apresentado, ficam nítidas as consequências decorrentes da assistemática das normas eleitorais. A ausência de uma codificação gera insegurança jurídica, omissões e até mesmo contradições, o que reforça a competência do Tribunal Superior Eleitoral emitir Resoluções, de modo a disciplinar e organizar a legislação vigente para aquela eleição.

Esta ausência de sistematização contribui para o não atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório uma vez que, ao não se ter um regime coeso e sistêmico, não se tem clareza das “regras do jogo”.

A consolidação é, como a própria palavra diz, a junção de normas já existentes, em um único documento, alterando-se os textos vigentes. Assim, a consolidação não é a garantia de um regime sistêmico e único, havendo a possibilidade de construir-se um texto fragmentado e não orgânico (Paim, 2015).

Defende-se, portanto, que a sistematização do Direito Eleitoral seja realizada através da codificação pois, através desse instituto, cria-se um regime novo que, portanto, tende a ser mais coeso e orgânico.

Destaca-se que, embora a Constituição Federal preveja um núcleo mínimo de garantias aplicáveis a todos os ramos do Direito sancionador, concluindo-se, assim, que o Direito Eleitoral está protegido por tais garantias e princípios, é de suma importância a codificação do direito eleitoral de modo a garantir concretude à aplicação de tais garantias e princípios, uma vez que a norma constitucional tem caráter abstrato.

Sendo assim, em um cenário em que se entende que a mera intimação do acusado para manifestar-se nos autos já assegura o direito à ampla defesa e ao contraditório, a construção de um regime em conformidade com os princípios aplicáveis ao direito eleitoral é uma camada protetora necessária.

No próximo capítulo será analisado o organismo da codificação e se ele representa solução para as dificuldades apresentadas no que tange ao atendimento dos princípios da ampla defesa e do contraditório do campo eleitoral. Ainda, será realizada análise do atual projeto de Código Eleitoral, sob o prisma de verificar o atendimento a tais garantias.

3. UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO DAS GARANTIAS PROCESSUAIS NO PROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL

A codificação, como exposto no capítulo anterior, é um dos instrumentos que pode permitir a criação de um corpo normativo, com formação lógica e coerente, sendo possível melhor realizar a estruturação do Direito Eleitoral e do Direito Processual Eleitoral.

Através da codificação é possível, portanto, desenvolver disposições gerais e estabelecer um conjunto de princípios que irão reger toda a estrutura eleitoral. Além do mais, não surgem dificuldades relacionadas à convivência com as normas anteriores, uma vez que estas serão reformuladas no novo texto codificado, já que ocorre verdadeira reforma da legislação eleitoral (Paim, 2015).

Sendo assim, em um texto normativo construído com base nestes princípios regentes e, considerando que a ampla defesa e o contraditório, assim como os demais princípios formadores do núcleo mínimo constitucional, claramente constituem tal conjunto principiológico, espera-se um Código Eleitoral que garanta a observância de tais princípios, reduzindo a margem para o seu descumprimento.

Neste contexto, em 03 de agosto de 2021, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, resultado do GT Reforma da Legislação Eleitoral instituído com o objetivo de codificar a legislação eleitoral material e processual.

Conforme exposto na justificação da apresentação da PLP nº 112/2021 (p. 364),¹⁶ a urgência de codificação da legislação eleitoral se legitima “ [...] pela necessidade de sistematizar e consolidar a legislação eleitoral em vigor, atualmente disseminada por uma variedade de diplomas legais.”. Percebe-se que as mesmas inquietações que motivaram este trabalho, embasaram a elaboração do referido projeto.

A proposta foi criada, portanto, com o objetivo de dispor e organizar, em um único

¹⁶ Link de acesso: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061>. Acesso em 04 jul 2023.

documento, as normas eleitorais materiais e processuais, revogando os atuais normativos eleitorais em vigor¹⁷ e dispondo sobre as regras eleitorais em seus 898 artigos, organizados em 23 livros.

A PLP nº 112/2021 foi apresentada, entre outros Deputados, pela Deputada Soraya Santos e pelo Deputado Jonathan de Jesus, já foi apreciada pela Câmara dos Deputados, sob a Relatoria da Deputada Margarete Coelho, e se encontra, atualmente, em análise pelo Senado Federal.

Seguiremos, então, à análise do proposto na PLP nº 112/2021, sobre a perspectiva, principalmente, da estruturação das garantias processuais, em especial da ampla defesa e do contraditório, objetivando verificar se tais garantias (que integram o núcleo mínimo de garantias constitucionais) foram salvaguardadas pelo projeto, de modo a afastar as afrontas até então existentes.

3.1 A CONSTRUÇÃO DE UM CÓDIGO PROCESSUAL ELEITORAL

Em uma breve explanação sobre a estrutura do “Novo” Código Eleitoral proposto na proposta, podemos observar que ele prevê, no Título I do Livro I - Das Normas Eleitorais, a existências de princípios fundamentais do Direito Eleitoral. Segundo Paim (2015), para a criação de um Código é preciso definir uma base comum de princípios, sobre os quais a codificação será realizada.

Na proposta apresentada, de pronto, já é possível observar a aplicação dos princípios constitucionais, uma vez que o art. 2º da PLP nº 112/2021 prevê que “O direito eleitoral e processual eleitoral será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal”, atraindo a percepção de que a proposta do novo Código Eleitoral foi pensada e construída em consonância com uma base de direitos fundamentais constitucionais, atendendo-se ao devido processo legal e aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

No mesmo sentido, enuncia o artigo 623, referente às normas processuais eleitorais, que “o direito processual eleitoral será ordenado, disciplinado e interpretado conforme as

¹⁷ “Art. 897. Ficam revogadas a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, e a Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021.” Deste momento em diante, será utilizado o documento apresentado à Casa Revisora, Senado Federal, em 16/09/2021, que sofreu pequenas mudanças em relação ao projeto inicialmente apresentado à Câmara, alterando a numeração dos artigos. O documento é acessado pelo link: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/plp-112-2021>

normas fundamentais relativas à cidadania e aos direitos e garantias de natureza processual estabelecidos na Constituição Federal ou por ela recepcionados [...]”.

Isso representa um grande avanço, quanto à maximização das garantias constitucionais, uma vez que o atual plexo normativo não prevê, em momento algum, um conjunto principiológico do direito eleitoral e processual eleitoral.

Sendo assim, ao longo do texto do Novo Código, é possível comprovar que a proposta teve como sustentáculo os princípios da ampla defesa e do contraditório, tendo sido construída sobre a lógica do atendimento a estes princípios. Verifica-se, em diversos artigos, a observância de tais princípios como condição para aplicação de sanção, trazendo verdadeira e necessária proteção ao direito sancionador eleitoral.¹⁸

Retornando à análise estrutural do projeto, será apresentado um breve resumo de sua ordenação, restringindo-se à enumeração dos Livros e breve síntese do que dispõem, sem ater-se aos Títulos, Capítulos e artigos em si. De forma a ocasionar entendimento amplo da disposição da proposta, mas dando-se aprofundamento ao Livro XX, como será posteriormente exposto neste subcapítulo, e ao Livro XXI no subcapítulo 3.2, uma vez que possuem correlação específica com o tema deste estudo.

Sendo assim, observa-se a seguinte ordenação:

- Livro I - Das Normas Eleitorais: princípios fundamentais do Direito Eleitoral e aplicação das Normas Eleitorais.
- Livro II - Dos Direitos e Deveres Fundamentais dos Eleitores;
- Livro III - Dos Partidos Políticos: Regras de criação, formação, organização e funcionamento dos diretórios partidários; filiação e fidelidade partidária; fontes de arrecadação, gastos partidários e prestação de contas partidária;
- Livro IV - Da Administração e Organização das Eleições: Estrutura da Justiça Eleitoral (órgãos e suas respectivas competências jurisdicional, administrativa e regulamentar);
- Livro V - Do Alistamento e do Cadastro Eleitoral;
- Livro VI - Das Regras Estruturantes do Sistema Eleitoral: Sistemas proporcional e

¹⁸ O artigo 521, por exemplo, que trata das sanções aplicáveis ao descumprimento das regras do debate eleitoral transmitido por emissora de rádio ou de televisão, prevê em seu parágrafo único que a sanção prevista só será aplicada caso o processo judicial tenha assegurado a ampla defesa e o contraditório. Observa-se, portanto, proteção da ampla defesa e do contraditório no Direito Sancionador Eleitoral, inclusive nos casos de ilícitos eleitorais não-criminais, como no caso citado.

“Art. 521. O descumprimento do disposto neste Título sujeita a empresa infratora à suspensão, por 24 (vinte e quatro) horas, da sua programação, com a transmissão, intercalada, a cada 15 (quinze) minutos, de mensagem de orientação ao eleitor e, em cada reiteração de conduta, o período de suspensão será duplicado.

Parágrafo único. **A sanção prevista neste artigo somente poderá ser aplicada na circunscrição do pleito e em processo judicial em que seja assegurada a ampla defesa e o contraditório.**” (grifo nosso)

majoritário de votação;

- Livro VII - Da Participação nas Eleições: Direito de votar e de ser votado e as respectivas regras para tal, incluindo o Pedido de Registro de Candidatura (Título VI);
- Livro VIII - Da Preparação das Eleições: Sistema informatizado de voto; organização logística das Eleições; apuração e totalização dos votos; previsão de ilícitos eleitorais não-criminais em relação ao transporte e alimentação de eleitores e sua respectiva sanção;
- Livro IX - Da Votação;
- Livro X - Da Apuração das Eleições;
- Livro XI - Da Totalização das Eleições;
- Livro XII - Da Fiscalização na Votação, na Apuração, na Transmissão e na Totalização dos Votos e da Auditoria Informática Eleitoral;
- Livro XIII - Da Observação Eleitoral Nacional e Internacional;
- Livro XIV - Da Divulgação e da Proclamação dos Resultados e da Diplomação
- Livro XV - Do Financiamento, da Arrecadação, da Aplicação e da Prestação de Contas de Candidatos e de Partidos Políticos em Campanhas Eleitorais: Previsão das regras e das respectivas sanções em caso de descumprimento;
- Livro XVI - Da Propaganda Política: Previsão das regras e das respectivas sanções em caso de descumprimento (Ilícitos eleitorais não-criminais: propaganda eleitoral extemporânea, propaganda eleitoral irregular, desvios de propaganda institucional ou partidária, propaganda eleitoral negativa);
- Livro XVII - Das Pesquisas Eleitorais: Previsão das regras e das respectivas sanções em caso de descumprimento (ilícito eleitoral não-criminal);
- Livro XVIII - Das Consultas e Iniciativas Populares: Normas gerais sobre plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular;
- Livro XIX - Das Condutas que Sujeitam o Candidato à Cassação de Registro, Diploma ou Mandato: Captação ou gastos ilícitos de recursos, captação ilícita de sufrágio, das condutas vedadas a agentes públicos, do uso indevido dos meios de comunicação social, das condutas vedadas na internet, abuso de poder econômico, abuso de poder político, fraude e corrupção eleitoral - tipificação e previsão sancionatória;
- Livro XX - Das Normas Processuais Eleitorais: O Livro XX será explorado e detalhado mais à frente neste subcapítulo 4.1;
- Livro XXI - Das Normas Processuais Especiais: Procedimento Comum, Procedimentos Especiais (DRAP, Registro de Candidatura e sua Impugnação;

Representações por propaganda eleitoral ou partidária irregular ou extemporânea, Representações à pesquisa eleitoral; Pedido de Direito de Resposta; Ação Desconstitutiva de Diploma; Ação por Infidelidade Partidária), Cumprimento de Sentença e Execução, os meios de impugnação às decisões judiciais. O Livro XXI será analisado de forma mais atenta no subcapítulo 4.2;

- Livro XXII - Crimes Eleitorais (previsão do tipo e da sanção);
- Livro XXIII - Disposições Finais e Transitória

Percebe-se, assim, que o projeto de Novo Código Eleitoral e Processual Eleitoral, traz a previsão de regras materiais, com determinação dos ilícitos eleitorais não-criminais (Livros VIII, XV, XVI, XVII, XIX) e criminais (Livro XXII) e suas respectivas sanções, bem como as regras processuais que irão conduzir a apuração de tais ilícitos (Livros XX e XXI). Reunindo em um único documento todas as previsões sancionatórias, bem como as regras de processamento, diferentemente do que ocorre hoje, com previsões dispersas por inúmeros normativos eleitorais.

O Livro XX representa a construção de um autêntico “Código Processual Eleitoral”, muito esperado pelos usuários e aplicadores do Direito Eleitoral. É possível observar, inclusive, que ele reproduz, em determinado grau, a própria estrutura do Código de Processo Civil.

Sendo assim, o Livro XX inicia com previsão geral das normas fundamentais do processo eleitoral e possui certa similitude com as previstas nos Capítulos I e II do Título Único do Livro I do CPC.

Merece destaque o previsto no artigo 629¹⁹ do projeto que traz em seus incisos II e III a aplicação das normas previstas no CPC e na Lei do Mandado de Segurança ao Direito Processual Eleitoral, desde que compatíveis com o Novo Código; enquanto o inciso I consagra a aplicabilidade do microssistema de tutelas coletivas às ações eleitorais.

É necessário registrar que a previsão de aplicação do CPC e da Lei do Mandado de Segurança não representam retrocesso ou “retorno” ao status que temos hoje de aplicação subsidiária das regras de processo civil, representando afastamento às garantias processuais de índole constitucional.

Em relação ao inciso I do artigo supracitado, considera-se que a inovação trazida pela previsão de aplicação das tutelas coletivas é de extrema importância no processo eleitoral

¹⁹ “Art. 629. Aplicam-se ao direito processual eleitoral, desde que compatíveis com as disposições desta Lei e com a especialidade do direito processual eleitoral:

I - as normas do microssistema de tutelas coletivas;

II - as normas da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); e

III - as normas da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 (Mandado de Segurança).”

uma vez que este é o que carrega a maior carga coletiva. Assim, é legítima a possibilidade de participação nos processos judiciais eleitorais uma vez que as decisões lá tomadas afetam os cidadãos como um todo.²⁰

Neste contexto, o Título II do Livro XX prevê a Intervenção de Terceiros (Capítulo II) - através das modalidades de Assistência, Chamamento ao Processo e Desconsideração da Personalidade Jurídica- e o *Amicus Curiae* (Capítulo III).

O artigo 652²¹ prevê que podem atuar como Assistentes no polo passivo os que possuam interesse jurídico em favor do réu. Gresta (2014) é contrária a esta previsão, uma vez que acredita ser incorreto condicionar a participação do terceiro interveniente à aferição de interesse jurídico.

Tal condição, na opinião de Gresta, gera exclusão da participação dos cidadãos nos processos eleitorais coletivos. Assim, a autora afirma que o Direito Eleitoral exclui os eleitores como legitimados, atribuindo a entes específicos [MP] a legitimidade para “defender o chamado interesse público, em uma polarização que não cogita a multiplicidade de interesses da população envolvida.” (Gresta, 2014, p. 14).

Almeida e Andrade (2022) acreditam que o projeto do novo Código Eleitoral busca a incorporação das características de um típico processo coletivo ao processo eleitoral. Assim, os autores defendem que o projeto deve objetivar a “[...]organização do sistema de modo que as regras processuais coletivas sejam aplicáveis ao processo eleitoral, em caráter subsidiário, incidentes sempre que as regras coletivas eleitorais próprias não apresentem a solução imediata ao conflito.” (p. 12)

É válido considerar que o processo eleitoral imprime necessidade de celeridade e que a possibilidade de participação de um número elevado de atores nos processos judiciais, considerando o eleitorado, poderia representar inviabilidade de atender ao caráter célere.

Por outro lado, como bem diz Gresta (2014), atualmente, o exercício do voto praticamente esgota a participação democrática do cidadão no processo eleitoral, motivo pelo qual a autora defende maior participação cidadã nos feitos judiciais eleitorais. Sendo assim, entende-se ser pertinente refletir sobre maneiras de conferir ao eleitor maior participação no

²⁰ Almeida e Andrade (2022, p. 10) afirmam que, em que pese, a construção do processo eleitoral tenha suas bases em um paradigma individualista e patrimonial do processo civil, “[...] como a proteção ao direito individual ao voto, não há dúvidas de que o direito à democracia e a eleições livres e justas possuem caráter difuso. Dessa premissa surge a necessidade de reconfiguração das normas processuais, as quais têm como finalidade garantir a adequada tutela jurisdicional para afastar ou reparar as violações atentatórias a esses direitos.”

²¹ “Art. 652. Poderão ser admitidos como assistentes nas ações eleitorais:

I - no polo ativo, todos os legitimados para sua propositura; e

II - no polo passivo, os que, nos termos desta Lei, possuam interesse jurídico em que a demanda seja decidida em favor do réu.”

processo eleitoral, uma vez que a previsão de um microssistema de processo coletivo às ações eleitorais não parece cumprir plenamente tal função. Tal temática não representa, entretanto, tópico deste estudo, motivo pelo qual não será dada profundidade a esta análise.

Retornando à análise do Livro XX, observa-se, ainda, a disposição de regras sobre o interesse e legitimidade para atuação no processo eleitoral (Título I), sobre as partes do processo e seus representantes, bem como regras para o litisconsórcio (Capítulo I do Título

II). Após, constata-se a previsão de regras gerais processuais (Título III) e de Tutela Provisória de urgência ou de evidência (Título IV).

Finalizado o breve panorama sobre a estruturação do Livro XX, partiremos para o subcapítulo 3.2, momento em que será esmiuçado o Livro XXI da PLP nº 112/2021.

3.2 REGRAS PROCESSUAIS APLICÁVEIS AO DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL

Como visto, o Livro XXI versa sobre as normas processuais em matéria eleitoral. O Título I do livro divide-se em dois capítulos, o capítulo I que versa sobre o Procedimento Comum e o Capítulo II que dispõe sobre o Procedimento Especial.

O artigo 674²² prevê a aplicação do procedimento comum a todas as causas eleitorais, fora disposição em contrário, aplicando-se, ainda, de forma subsidiária aos procedimentos especiais.

O capítulo destinado a disciplinar os procedimentos especiais, que agrupou os procedimentos eleitorais que não se revestem de natureza tipicamente sancionatória,²³ nos seguintes termos: Seção I: Do Registro de Candidatura e sua Impugnação (envolvendo o processamento dos Requerimentos de Registro de Candidatura e de sua Impugnação), Seção II: Procedimentos Especiais de Campanha Eleitoral (representações relativas à propaganda eleitoral ou partidária e à pesquisa, direito de resposta), Seção III: Ação Desconstitutiva de Diploma (procedimento que, em substituição ao Recurso Contra Expedição de Diploma, versa sobre a existência de impedimentos constituições ao registro do diploma), Seção IV: Ação por Infidelidade Partidária.

Portanto, todas as ações judiciais que resultam em medidas sancionatórias são regidas pelo procedimento comum. O legislador propõe a transplantação da mesma estrutura do CPC

²² “Art. 674. Aplica-se a todas as causas o procedimento comum, salvo disposição em contrário desta Lei ou de lei. Parágrafo único. O procedimento comum aplica-se subsidiariamente aos procedimentos especiais.”

²³ Registre-se que nem todos os processos eleitorais referem-se a processos sancionatórios. O Registro de Candidatura e sua Impugnação ou a Ação Desconstitutiva de Diploma, por exemplo, não possuem caráter sancionador, pela simples razão que eventual condenação não gera sanção. O pedido de Registro de Candidatura e sua impugnação podem gerar o indeferimento ou a cassação do registro, não gera inelegibilidade, a inelegibilidade pode ser a causa do indeferimento, mas não a consequência. A Ação Desconstitutiva de Diploma pode gerar a perda do diploma e a impossibilidade de tomar posse no cargo. Sendo assim, como visto, nenhuma dessas consequências constituem sanção, são apenas consequências jurídicas, retorno ao *status quo ante*.

que, ao fixar um procedimento comum (que prevê todas as etapas processuais imprescindíveis à entrega da prestação jurisdicional) e um conjunto de procedimentos especiais (com ritos diferenciados, que alteram a marcha ordinária definida no procedimento comum), sem deixar de remeter à aplicação das regras gerais de forma subsidiária às regras especiais fixadas.

Por esta razão, iremos nos concentrar na análise do procedimento comum, a despeito da existências de outras regras processuais eleitorais previstas nos procedimentos especiais que também podem ter impacto no direito sancionador eleitoral.

Observa-se que o procedimento comum regulamenta o prazo para que as partes indiquem os pontos controvertidos e especifiquem as provas que pretendem produzir, prevendo prazos sucessivos ao autor e depois ao réu, de modo que o réu poderá realizar a produção de provas contrapostas às alegações do autor (art. 683, *cáput* e § 4º), atendendo-se ao princípio da ampla defesa e contraditório.

Outro aspecto importante previsto na proposta do novo código diz respeito à inclusão da fase de saneamento no processo eleitoral, que contribui fortemente para o atendimento da ampla defesa e do contraditório.

A legislação eleitoral atual, como já dito anteriormente, permite a inclusão de novos fatos e argumentos, ainda que não haja posterior manifestação do acusado. Sendo assim, a inclusão da fase de saneamento é de suma importância para a garantia da ampla defesa e, sobretudo, para que se preserve a exigência de imparcialidade da autoridade judicial.

Atualmente, não é claro e nem definido quais os instrumentos adequados para eventual cerceamento da ampla defesa no caso citado no parágrafo anterior. Assim, no presente, quando o acusador traz aos autos novas provas ou alegações, em momento que não haverá posterior manifestação do acusado, não há instrumento previsto para garantir a manifestação sobre estes novos argumentos - em busca do acesso à ampla defesa.

Com a fase de saneamento prevista no novo projeto, tal situação fica saneada, uma vez que se espera da autoridade judicial, neste momento, que identifique a existência de eventuais irregularidades e determine que as partes promovam as medidas que entenderem pertinentes para sua correção.

O artigo 688²⁴ presente na Subseção IV - Do Saneamento, reforça a necessidade de sempre haver manifestação prévia das partes quanto a novos fatos, argumentos ou provas trazidos aos autos, antes de seguir-se para a decisão judicial, uma vez que prevê a possibilidade da autoridade judicial utilizar prova produzida em outro processo, desde que seja assegurada a manifestação das partes sobre ela.

²⁴ “Art. 688. O juiz poderá admitir a prova produzida em outro processo como prova documental, desde que, a partir de sua juntada, seja assegurado o contraditório, com oportunidade de as partes e o Ministério Público Eleitoral se manifestarem sobre ela.
[...]”

Há outros pontos do procedimento comum do processo eleitoral com grande relevância para este estudo. Mas, com o objetivo de não gerar repetição e reanálise dos mesmos dispositivos, optou-se por apresentá-los no próximo subcapítulo, em que será feita análise sobre a capacidade destes dispositivos em afastar as inconstitucionalidades apontadas no capítulo 2.

3.3 O NOVO CÓDIGO COMO SUPERAÇÃO DAS INCONSTITUCIONALIDADES RELACIONADAS À GARANTIA PROCESSUAL DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO

Uma crítica apresentada neste trabalho foi a verificação de inconstitucionalidade dos artigos 6º e 22, inciso X e 7º, parágrafo único e 23 da LC nº 64/90. Como detalhado no Capítulo 2, os dois primeiros referem-se à previsão de prazo comum para apresentação de alegações finais e os dois últimos à possibilidade de decisão judicial fundamentada em fatos públicos e notórios, indícios e presunções, não submetidos ao contraditório, tendo estes últimos sua constitucionalidade confirmada pelo STF na ADI 1082, nos termos detalhados no subcapítulo 2.1.

A proposta do novo código dá fim às previsões inconstitucionais supracitadas. Isto porque, ao contrário do previsto nos artigos 6º e 22, X da LC nº 64/90, o novo Código Eleitoral propõe a existência de prazos sucessivos, e não concomitantes.

No Livro XXI - Das Normas Processuais Especiais, que traz previsão dos ritos procedimentais processuais, verifica-se a obediência a prazos sucessivos, seja para a especificação das provas que as partes pretendam produzir ou até mesmo para o caso mencionado de apresentação das alegações finais, conforme artigos 683²⁵ e 693,²⁶ respectivamente.

Ao contrário do atualmente determinado pela Lei Complementar nº 64/90, que prevê prazos concomitantes, não oportunizando que o acusado manifeste-se por último, inclusive quanto a novos fatos apresentados; o projeto do Novo Código garante ao réu manifestar-se após o autor.

²⁵ “Art. 683. Findo o prazo para contestação, com ou sem o oferecimento desta, o servidor da secretaria do tribunal ou do cartório eleitoral procederá à intimação, independentemente de ordem judicial, para que, **sucessivamente**, e no prazo de 3 (três) dias, autor e réu indiquem os pontos controvertidos e especifiquem as provas que pretendem produzir, sob pena de preclusão.
[...]” (grifo nosso)

²⁶ “Art. 693. Finda a instrução, e não sendo possível a apresentação de razões orais, será facultada a **apresentação de alegações finais, no prazo sucessivo de 3 (três) dias.**” (grifo nosso)

²⁶ “Art. 693. Finda a instrução, e não sendo possível a apresentação de razões orais, será facultada a **apresentação de alegações finais, no prazo sucessivo de 3 (três) dias.**” (grifo nosso)

O mesmo ocorreu com a atual possibilidade de haver decisão judicial fundamentada em fatos não submetidos ao contraditório, uma vez que o projeto apresentado prevê que é nula decisão baseada em fundamento legal não deduzido em juízo, assim como de fatos ou circunstâncias não trazidas pelas partes, se não houver prévia intimação das partes para, querendo, se manifestar, nos termos do artigo 704.²⁷

Outra crítica apontada neste trabalho, foi a busca pela celeridade processual eleitoral em detrimento ao atendimento da ampla defesa e do contraditório. O projeto do Novo Código fornece um parâmetro para equacionamento desta tensão constitutiva do subsistema do Direito Eleitoral (celeridade vs. garantias processuais), mas que não pode e não deve prejudicar o contraditório.²⁸

A PLP nº 12/2021 colabora, ainda, com a diminuição da insegurança jurídica fortemente presente hoje no campo eleitoral. O artigo 107²⁹ estabelece que a modificação de jurisprudência deve obedecer ao princípio da anualidade eleitoral e há um capítulo inteiro³⁰ dedicado à função regulamentar da Justiça Eleitoral, restringindo esta atividade, de modo a reduzir o volume e o caráter disperso dos normativos eleitorais, realidade existente hoje.

O projeto proposto parece, portanto, atender aos anseios apresentados neste trabalho, garantindo a sistematização das normas eleitorais através de uma codificação construída sobre um conjunto de princípios constitucionais eleitorais e propondo a criação de um autêntico Direito Processual Eleitoral, estruturado sistematicamente.

Fato é que, com a aprovação da proposta e a entrada em vigor do novo Código Eleitoral, será necessária uma construção doutrinária e jurisprudencial. Mas a atuação da jurisprudência e da doutrina neste novo cenário será muito mais estável.

Caberá a doutrina, portanto, reconstruir o significado dos dispositivos; assim como a jurisprudência terá que desenvolver novos entendimentos e posicionamentos que, baseados em um normativo único, mais orgânico e coeso, não gerarão tantas divergências ou incoerências.

Ainda que o PLP não seja aprovado, acredita-se ser possível absorver diversos

²⁷ “Art. 704. Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que não indique, de modo expresso e claro, os elementos que, extraídos da apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções, bem como das provas produzidas, formaram seu convencimento. **Parágrafo único. A apreciação pelo juiz de fundamento legal não deduzido em juízo, bem como de fatos ou circunstâncias não constantes das alegações das partes, depende de prévia intimação destas, sob pena de nulidade.**” (grifo nosso)

²⁸ “Art. 626. A tutela jurisdicional deve ser efetiva, observando-se a celeridade do processo eleitoral, sem prejuízo do contraditório, da ampla produção de provas e da prevenção de nulidades.”

²⁹ “Art. 107. A decisão judicial ou administrativa que implicar na modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral deverá observar o princípio da anualidade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição Federal. § 1º A modificação de jurisprudência a que se refere o caput deste artigo não terá aplicabilidade imediata ao caso concreto, projetando-se a sua eficácia aos processos dos pleitos eleitorais que realizarem 1 (um) ano após a sua publicação, salvo quando destinar-se a salvaguardar a elegibilidade dos candidatos. § 2º Para efeito deste artigo, não caracteriza modificação da jurisprudência a interpretação de lei nova ou alterada ou de dispositivo que não tenha sido”

³⁰ Capítulo V - Da Função Regulamentar; Título IV - Da Função Administrativa; Livro IV - Da Administração e Da Organização Das Eleições.

benefícios dele. Considera-se que é dever do juiz atender aos princípios constitucionais ao aplicar os normativos existentes, uma vez que a Constituição representa uma norma supra a ser observada no momento da aplicação dos demais regimentos.

Ainda, o artigo 10 do CPC, norma utilizada atualmente em caráter subsidiário ao direito eleitoral, proíbe decisão judicial fundamentada em elementos que não tenham sido oportunizados para manifestação das partes.

Sendo assim, consiste em dever do magistrado, em atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, amplamente defendidos pela CRFB, assim como pelo Direito Processual Penal e Civil, aplicar a previsão de prazos sucessivos, com manifestação final do acusado, bem como permitir manifestação das partes sempre que novos argumentos, a serem levados em consideração no momento da decisão, forem apresentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crítica central apresentada neste trabalho foi o descumprimento do devido processo legal, em especial aos princípios da ampla defesa e do contraditório, no Direito Sancionador Eleitoral. Foram apontadas como causas principais o aspecto vaporoso do Direito Eleitoral, devido à assistemática de seus normativos e a volubilidade dos entendimentos judiciais; e a necessária busca pela celeridade processual eleitoral que acaba por colocá-la [erroneamente] acima do cumprimento dos princípios constitucionais.

A priorização da celeridade processual existe no desejo de assegurar o bem jurídico a ser protegido pelo Direito Eleitoral, quais sejam, a legitimidade do pleito e a garantia do exercício da livre vontade popular. A ausência de um sistema orgânico e coeso, oportuniza a colocação deste interesse na frente de normas constitucionais.

O atual Código Eleitoral não prevê um conjunto de princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Eleitoral, embora tal aplicação deveria ocorrer de forma automática, devido à hierarquia das normas. Assim, defendeu-se a aplicação do núcleo mínimo constitucional - do qual os princípios da ampla defesa e do contraditório fazem parte-, tanto aos ilícitos eleitorais criminais como não-criminais, que pertencem ao mesmo corpo jurídico.

Apresentou-se, então, dispositivos eleitorais com potencial inconstitucionalidade: artigos 6º; 22, inciso X; 7º, § único e 23, todos da Lei de Inelegibilidade (LC nº 64/90). Os dois primeiros relativos à previsão de prazo comum às partes para apresentação de alegações

finais e os dois últimos à legalidade na decisão baseada em fatos não submetidos ao contraditório.

Confirma-se, assim, a necessidade de criação de um novo ordenamento jurídico eleitoral, com vistas a afastar as inconstitucionalidades presentes tanto nos normativos, como na aplicação prática do Direito, devido à ausência de regras procedimentais importantes e necessárias.

Quando inicia-se a análise da PLP nº 112/2021 observa-se que, além de prever a existência de um conjunto de princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Eleitoral, sobre os quais construiu-se tal codificação; também houve a estruturação de um Direito Processual Eleitoral.

Por ter sido elaborada sob a proteção de tais princípios, a proposta do “Novo” Código representa superação às inconstitucionalidades apontadas, trazendo grandes melhorias ao Direito Eleitoral, principalmente no tema que comanda este trabalho.

A implementação do “Novo” Código proposto, embora ainda pendente de algumas etapas, já nos representa grande avanço, pois traduz a aspiração dos envolvidos no Direito Eleitoral, sendo o antigo desejo da maior parte de seus usuários e aplicadores.

Já podemos, portanto, retirar diversos benefícios de seu texto, através de reconstruções doutrinárias e jurisprudenciais que passem a aplicar o Direito Eleitoral através do filtro constitucional existente. Tal mudança representa a busca pela constitucionalidade do Direito Eleitoral.

Sendo assim, têm-se na proposta grande esperança de construção de um Direito Eleitoral e Processual Eleitoral que atenda aos princípios da ampla defesa e do contraditório, garantindo-se o devido processo legal constitucional no Direito Sancionador Eleitoral, ainda que a PLP não seja aprovada.

Portanto, compreende-se que os dispositivos apontados com potencial inconstitucional, a saber, os artigos 6º; 22, inciso X; 7º, § único e 23 da LC nº 64/90, demandam sua exclusão do ordenamento jurídico, mesmo que mediante ajustes doutrinários e jurisprudenciais, caso a Proposta do Novo Código não seja aprovada. Isso se fundamenta na análise intrínseca da própria proposta, a qual reflete a tendência atual da doutrina e jurisprudência, bem como dos usuários da legislação eleitoral.

Ademais, evidenciam-se razões normativas suficientes para tal, uma vez que os princípios do devido processo legal (Art. 5º, LIV, CRFB/88), do contraditório e da ampla defesa (Art. 5º, LV, CRFB/88) e a proibição à decisão surpresa (Art. 10 CPC) constituem bases normativas substanciais para a mudança. Assim, acredita-se haver suporte para reavaliar

o entendimento vigente, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos supramencionados da Lei Complementar nº 64/90 e perseguir o cumprimento à ampla defesa e ao contraditório do Direito Sancionador Eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de; ANDRADE, Luiz Gustavo de. **O processo eleitoral no novo código eleitoral**: a tutela coletiva de direitos eleitorais metaindividuais. Boletim ABRADep. Num. 4, Jul 2022. Brasília. p. 8-12. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2022/07/Boletim-ABRADEP-4-Jul-2022.pdf>. Acesso em: 28 jul 2023.

ALMEIDA, Jéssica Teles de; ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Processo Eleitoral**: Um processo de tutela coletiva de direitos eleitorais metaindividuais. In: Luiz Gustavo de Andrade; Roosevelt Arraes; Luciano Elias Reis (Org.). Construindo o Estado Democrático de Direito: governo probó, eleições justas e judiciário responsivo. 1ed. Curitiba: Appris, 2022. p. 115-128.

ALPA, Guido. **La certezza del diritto nell'età dell'incertezza**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2006.

ÁVILA, Humberto. **O que é “devido processo legal”?**. Revista de Processo. Volume 33, Num. 163, set 2008. p. 50-59.

_____. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização do Direito Tributário, 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal**: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. (Edição Especial) Administração Pública, Riscos e Segurança Jurídica. 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 13 jun 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Complementar PLP nº 112/2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-112-2021#tramiacao_1. Acesso em: 04 jul 2023.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. DOU 09/11/1992.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. DOU 21/05/1990.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1956. Institui o Código Eleitoral. DOU 19/07/1965 retificado em 30/07/1965.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 [Revogada pela Lei nº 13.105, de 2015 (Vigência)]. Institui o Código de Processo Civil. DOU 17/01/1973 republicado 27/07/2006.

_____. Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de

transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. DOU 15/08/1974.

_____. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU 20/09/1995.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. DOU 01/10/1997.

_____. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. DOU 10/08/2009.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU 17/03/2015.

_____. Resolução TSE nº 23.478, de 10 de maio de 2016. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Novo Código de Processo Civil -, no âmbito da Justiça Eleitoral. DJe-TSE 15/06/2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. ADI nº 1082. Rel. Min. Marco Aurélio. DJe-TSE 30/10/2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. ADI nº 1082. Rel. Min. Néri da Silveira. DJe-TSE 04/11/1994.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. AgRg no Ag nº 136940. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. DJe-TSE 13/12/2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600283-62.2020.6.26.0382. Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 25/02/2021. DJe-TSE 17/03/2021.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. AI nº 4244. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe-TSE 22/08/2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0001705-94.2016.6.19.0176. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Data de julgamento em 02/02/2021 DJe-TSE 03/03/2021.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 14. ed. rev. e atu. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. I, 2006.

CORBO, Wallace; SILVA, Caroline Scanci da; SILVA, Gabrielle de Sousa. **O direito sancionador eleitoral e as garantias processuais mínimas**: uma análise sistemática a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. (Coleção SNE. Fase II ; v. 6). p. 41-51. DOI: https://doi.org/10.57025/9786587461182_cor.wal.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JR, Luiz Magno Pinto. **A natureza jurídica sancionatória dos ilícitos eleitorais “não criminais”**. In: MORAES FILHO, José Filomeno de; TORRES, Vivian de Almeida Gregori (Org.). Teorias da democracia, direitos políticos e filosofia do Estado. Florianópolis: CONPEDI, p. 262-281, 2019.

_____. **Direito eleitoral sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial.** 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. Livro eletrônico.

GOMES, Jose Jairo. **Bens Jurídico-Eleitorais e revisão da decisão das urnas.** Revista Populus. Num. 4, Jun 2018. Salvador. p. 79-95. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5529/2018_gomes_bens_juridico_eleitorais_revisao.pdf?sequence=1. Acesso em: 26 maio 2023.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. **Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no regime democrático da Constituição de 1988.** Revista Estudos Institucionais - REI. Volume 7, Num. 2, 2021. p. 467–478. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>.

GRESTA, Roberta Maia. **Ação temática eleitoral: Proposta para a democratização dos procedimentos judiciais eleitorais coletivos.** 2014. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2014. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GrestaRM_1.pdf. Acesso em 14 jul 2023.

LIMA, Iara Menezes. **O Devido Processo Legal e Seus Principais Corolários: Contraditório e ampla defesa.** Revista Brasileira De Estudos Políticos, V 96, 2007. p. 161-190. DOI: <https://doi.org/10.9732/38>.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito Processual Eleitoral?: Por uma processualidade do direito eleitoral.** 2015. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127929>. Acesso em 17 jun 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: RT, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Princípios Constitucionais do Processo Eleitoral.** In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 17-38.

ZANDONA, Sérgio Henriques; CAMPOS, Felipe Almeida (2019). A Crise do sistema representativo na tutela processual coletiva brasileira. **Revista Paradigma.** v. 28, n. 1, 2019. Ribeirão Preto, São Paulo. p. 57–81. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1118>. Acesso em: 14 jul 2023.

AS “SOBRAS DAS SOBRAS” ELEITORAIS: quais as consequências práticas e a relevância do julgamento das ADIS 7228, 7263 e 7325 pelo stf?

Rodrigo Tamussino Roll

RESUMO: Os dispositivos legais que disciplinam a distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) foram frequentemente alterados nos últimos anos. Especificamente com relação aos lugares não preenchidos na 1ª fase da referida distribuição, os quais são chamados de “sobras”, a Lei nº 14.211/2021 (posteriormente regulamentada pela Resolução TSE nº 23.677/2021) trouxe modificações polêmicas aos arts. 109 e 111 do Código Eleitoral, as quais foram questionadas perante o Supremo Tribunal Federal por meio das ADIs nºs 7.228, 7.263 e 7.325. O Plenário do STF iniciou o julgamento conjunto das ADIs em questão na sessão do dia 7 de abril de 2023. Após voto do Ministro Relator, no sentido de julgá-las parcialmente procedentes (e declarar a inconstitucionalidade de parte dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes), o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista e o julgamento foi interrompido. O presente trabalho busca, justamente, explicitar as alterações legislativa e regulamentar promovidas no cálculo das “sobras” eleitorais (sobretudo no que diz respeito às “sobras das sobras”) e analisar as consequências práticas de um julgamento definitivo do Supremo sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito eleitoral. Reformas eleitorais. Sistemas eleitorais. Distribuição de cadeiras. Sobras eleitorais.

ABSTRACT: The legal provisions regarding the distribution of seats within the scope of proportional representation in the Brazilian electoral system (Chamber of Deputies, Legislative Assemblies and Chambers of Councillors) have been frequently changed in recent years. Specifically with regard to the places not filled in the 1st phase of said distribution, which are called “leftovers”, the Law No. 14,211/2021 (subsequently regulated by the Superior Electoral Court - TSE Resolution No. 23,677/2021) brought controversial changes to articles 109 and 111 of the Electoral Code, which were questioned before the Federal Supreme Court - STF through ADIs Nos. 7228, 7263 and 7325. The Plenary of the STF began the joint judgment of the ADIs in question in the session of April 7, 2023. After the Minister-Rapporteur voted, in order to judge the argued unconstitutionality partially valid, Minister Alexandre de Moraes asked for a review and the trial was interrupted. The present work seeks precisely to explain the legislative and regulatory changes promoted in the calculation of electoral “leftovers” (especially with regard to the “leftovers of leftovers”) and to analyze the practical consequences of a definitive decision by the STF on the subject.

KEYWORDS: Electoral law. Electoral reforms. Electoral systems. Seats distribution. Electoral leftovers.

1. AS “SOBRAS” ELEITORAIS: O QUE MUDOU NOS CÁLCULOS DOS “RESTOS” ELEITORAIS E O QUE ESTÁ SENDO DISCUTIDO NO STF?

No dia 1º de outubro de 2021, foi promulgada a Lei federal nº 14.211/2021, que promoveu alterações na Lei nº 4.737/1965 (“Código Eleitoral”) e na Lei nº 9.504/1997 (“Lei das Eleições”) para *“ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais”*¹. O que importa à presente análise foi grifado e se traduz nas novas redações dos dispositivos do Código Eleitoral *vis a vis* suas redações anteriores *in verbis*:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

(...) ~~III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

III - quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

(...) ~~§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)~~

~~§ 2º - Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

~~§ 2º - Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)~~

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

(...) ~~Art. 111 - Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)~~

Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021) (grifou-se)

¹ BRASIL. Lei federal nº 14.211, de 1º de outubro de 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm. Acesso em: 26/07/2023. Grifou-se.

Exercendo sua competência regulamentar e considerando as balizas determinadas pela Lei nº 14.211/2021, o Tribunal Superior Eleitoral (“TSE”) editou, no dia 16 de dezembro de 2021, a Resolução nº 23.677. Dentre seus dispositivos, pertinente destacar os seguintes:

Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, entre todos os partidos políticos e as federações que participam do pleito, desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, *caput*, III e § 2º, I e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) § 2º **Ao partido político ou federação que apresentar a maior média cabe uma das vagas a preencher, desde que tenha candidata ou candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral** (Código Eleitoral, art. 109, I e § 2º; e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) § 4º **Quando não houver mais partidos políticos ou federações com candidatas ou candidatos que atendam à exigência de votação nominal mínima estabelecida no § 2º deste artigo, as cadeiras serão distribuídas aos partidos políticos ou federações que apresentem as maiores médias** (Código Eleitoral, art. 109, III e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) Art. 13. **Se nenhum partido político ou federação de partidos alcançar o quociente eleitoral, serão eleitos(as), até o preenchimento de todas as vagas, as candidatas ou os candidatos mais votados(as)** (Código Eleitoral, art. 111; e Lei nº 9.504, art. 6º-A). (grifou-se)

Como se vê dos dispositivos destacados, para além de modificações redacionais feitas com vistas a excluir a menção a coligações e incluir (no caso da Resolução do TSE) a nova figura das federações², foram criadas duas importantes condicionantes para se concorrer à distribuição de lugares (vide novo § 2º do art. 109): (i) partidos devem ter obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral (“QE”); e (ii) candidatos devem ter obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente.

Na verdade, com relação ao requisito mínimo aplicável aos partidos, o legislador ordinário apenas estabeleceu uma espécie de meio-termo entre as duas redações anteriores, considerando que aquela dada pela Lei nº 7.454/1985 (e replicada pela Lei nº 13.165/2015) impunha como piso a obtenção de 100% do quociente eleitoral enquanto a redação da Lei nº 13.488/2017 não apresentava qualquer restrição à participação na distribuição. Já quanto à exigência imposta aos candidatos, trata-se de verdadeira inovação, uma vez que o único piso imposto nesse caso estava previsto no *caput* do art. 108, com a redação inaugurada pela Lei nº 13.165/2015³, o qual trata da distribuição inicial das cadeiras - cujo racional será explicitado

² Como se sabe, com a edição da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, vedou-se a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir do pleito de 2020 (cf. art. 2º da EC 97/2017. Diante desse cenário, criou-se a figura das “federações”, por meio da Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, as quais se equiparam, para fins eleitorais, aos partidos políticos. Portanto, para o que importa ao presente artigo, as referências feitas a “partidos” devem ser lidas como “partidos e/ou federações”.

³ “Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente

no próximo capítulo - e impõe como exigência a obtenção de votos em número igual ou superior a 10% do QE, e não 20%.

Diante dessas inovações legislativa e regulamentar, foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) perante o Supremo Tribunal Federal (“STF”): as ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325 - ajuizadas, respectivamente, pelo Podemos, pela Rede Sustentabilidade e pelo Progressistas. Embora todas impugnem as recentes alterações promovidas no Código Eleitoral (no que diz respeito às sobras eleitorais) e, por arrastamento, a Resolução TSE nº 23.677/2021, elas veiculam preocupações um pouco diferentes em alguns pontos - conforme será esmiuçado no terceiro capítulo.

De todo modo, em linhas gerais, os pleitos dos partidos podem ser resumidos nos seguintes pontos: **(a)** flexibilização dos 80% do QE para a distribuição das “sobras das sobras” (art. 109, III, do Código Eleitoral); **(b)** inconstitucionalidade da cláusula majoritária (art. 111 do Código Eleitoral) ou aplicação extremamente residual (apenas após realização de todas as distribuições, sem restrição dos 80% do QE); **(c)** inconstitucionalidade da diferenciação da cláusula individual da 1ª fase para a 2ª fase (10% e 20% do QE - arts. 108 e 109, §2º, do Código Eleitoral); e **(d)** interpretação conforme a Constituição da República (“CRFB”) do art. 109, §2º, do Código Eleitoral (e, consequentemente, do art. 11, §2º, da Resolução TSE nº 23.677/2021) para esclarecer a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos (20% do QE ou 20% de 80% do QE).

Ante a existência de pedido cautelar em cada uma das ADIs, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999⁴ e, após ouvidos os representantes da Câmara dos Deputados, da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para além da admissão de diversas agremiações partidárias na qualidade de *amicus curiae*, determinou a inclusão conjunta dos três feitos na pauta do plenário virtual para julgamento com início em 7 de abril de 2023. Iniciado o julgamento, o

~~partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

Art. 108. Estarão eleitos, **entre os candidatos** registrados por um partido **que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral**, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)” (grifou-se)

⁴ “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

Ministro Relator apresentou voto no sentido de julgar parcialmente procedentes as ADIs, nos seguintes termos:

Isso posto, julgo parcialmente procedente as ações diretas de inconstitucionalidade 7228; 7263 e 7325 para dar **interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 109 do Código Eleitoral, de maneira a permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descrita no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente.**

Declaro, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 111 do Código Eleitoral e do artigo 13 da Resolução-TSE 23.677/2021 para que, no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, sejam aplicados, sucessivamente, o inciso I c/c com o § 2º e, na sequência, o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, **de maneira a que a distribuição das cadeiras ocorra, primeiramente com a aplicação da cláusula de barreira 80/20 e, quando não houver mais partidos e candidatos que atendam tal exigência, as cadeiras restantes sejam distribuídas por média, com a participação de todos os partidos, ou seja, nos moldes da 3ª fase, sem exigência da cláusula de desempenho 80%, em estrito respeito ao sistema proporcional.**

Por fim, atribuo o efeito *ex nunc* a esta decisão, **de modo que surta efeitos a partir do pleito de 2024.** (grifou-se)

Após o voto do Ministro Lewandowski, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, de modo que o julgamento foi interrompido e segue sem previsão de retomada até o presente momento.

Considerando, de um lado, a necessidade de se atentar para as consequências práticas das decisões judiciais (a teor do que dispõe o art. 20, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - “LINDB”⁵), e, de outro, a existência de julgamento em curso, com voto parcialmente favorável à procedência das referidas ADIs - *i.e.*, com o condão de alterar, *novamente*, o cenário das regras de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro -, é fundamental que os possíveis cenários que se apresentam para a orientação das regras eleitorais sejam esclarecidos. Com efeito, o próprio Podemos adiantou, em sua exordial no âmbito da ADI nº 7.263, que:

Nas eleições de 2022, para Deputado Federal, **em apenas 4 (quatro) Unidades da Federação (Amapá, Distrito Federal, Rondônia e Tocantins), aplicou-se a regra do art. 109, inciso III, do Código Eleitoral**, mais precisamente a regra prevista no parágrafo 4º do artigo 11 da Resolução TSE nº 23.677/2022, que gerou a parametrização do cálculo do Sistema de Totalização, **mas permitindo que apenas os partidos que alcançaram 100% ou pelo menos 80% do Quociente Eleitoral, participassem da distribuição das sobras.**

⁵ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

A redução da representatividade da Câmara dos Deputados pode ser demonstrada pelo expressivo número de votos desconsiderados no pleito proporcional. O total de votos dados na eleição para a Câmara foi da ordem de 109.300.281, sendo 105.127.585 nominais e 4.172.606 nas legendas partidárias, mas a soma dos votos dos eleitos chegou a apenas 60.501.119, praticamente a metade. **O número de votos dados aos candidatos nos estados em que os partidos não atingiram 80% do quociente eleitoral chegou a 13.979.918, os quais foram desconsiderados ou jogados na lata do lixo, num completo desrespeito para com esse contingente de eleitores,** conforme tabela a seguir. **Somente 28 dos 513 deputados se elegeram com seus próprios votos ou atingiram o quociente eleitoral, sendo que os 485 restantes se beneficiaram dos votos dos puxadores de seus partidos ou federações.**

Na prática, a regra do art. 109, III, CE, acaba sendo aplicada nos Entes federativos com poucas vagas, onde poucos partidos fazem 80% do QE, e ficam com todas as vagas, gerando evidente desproporcionalidade da representação do eleitor na Câmara Federal. (grifou-se)

Portanto, não se trata de mero exercício hipotético (e que, como adiantado, já seria, *per se*, necessário), mas de uma realidade: o julgamento do STF afetará diretamente a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. Diante disso, este artigo buscará explicitar em que medida as interpretações debatidas para as regras que ditam as “sobras” eleitorais (sobretudo as “sobras das sobras”) poderá afetar as eleições no âmbito federal⁶ e quais os efeitos práticos desse impacto à luz dos modelos de sistemas eleitorais adotados no país.

Para tanto, após esses esclarecimentos iniciais acerca do contexto que motivou o presente estudo, este trabalho está organizado nos seguintes tópicos: **(i)** como funciona a distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro e porque há “sobras” eleitorais; **(ii)** quais as preocupações veiculadas pelos partidos nas ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325 e os cenários que se desenham com o julgamento pelo STF; **(iii)** quais os impactos concretos desses cenários para o resultado das eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados e o que deve ser levado em consideração antes de quaisquer alterações nas interpretações debatidas para as regras que ditam as “sobras” eleitorais (sobretudo as “sobras das sobras”); e, por fim, **(iv)** considerações finais do estudo diante dos resultados observados e das reflexões feitas a eles.

⁶ Importante destacar que o presente artigo se limitou a analisar os impactos das alterações legislativa e regulamentar (e suas possíveis interpretações) apenas no âmbito federal, *i.e.*, das eleições para o cargo de deputado federal. Embora seja provável que os resultados obtidos se reflitam (e, eventualmente, se acentuem ainda mais) no âmbito estadual e municipal (sobretudo nesse último, haja vista a quantidade expressiva de municípios com o número mínimo de cadeiras), tal conclusão dependerá de uma apuração específica desses dados.

2. ANTES DE MAIS NADA: HÁ EXCEDENTE DE VOTOS OU ENTÃO ALGUMA DIFERENÇA DE PESO PARA DENOMINARMOS PARTE DELES DE “SOBRAS” ELEITORAIS? O QUE SÃO AS “SOBRAS”?

Embora a denominação “sobras” possa ensejar esses tipos de questionamentos, cabe rechaçá-los de pronto: não há qualquer diferença entre votos nas eleições do nosso país. A questão é que não apenas existem diferentes tipos de sistemas eleitorais⁷, mas também inúmeros métodos para contabilização de votos de acordo com o sistema adotado - e, naturalmente, nenhum deles é perfeito⁸. Se, por um lado, os sistemas majoritários⁹ apresentam, de forma geral, uma lógica mais simples se comparados aos sistemas proporcionais¹⁰, de outro, aqueles encontram mais desafios para garantir o maior aproveitamento possível dos votos do eleitorado do que esses. Uma consequência prática da maior complexidade dos sistemas proporcionais é justamente a existência de “sobras”.

Como ensina, de forma acessível e objetiva, o cientista político Jairo Nicolau:

Existem duas “famílias” de métodos mais empregados [para a distribuição de cadeiras entre partidos/federações]: as maiores sobras e divisores. Os *métodos de maiores sobras* estabelecem uma cota fixa que cada partido deve atingir para eleger uma cadeira; depois de feita a distribuição, as cadeiras restantes [“as sobras”] são atribuídas aos partidos que chegaram mais próximos da cota. Os *métodos de divisores* dividem os votos dos partidos por números em série; as cadeiras são ocupadas sucessivamente pelos partidos que tiveram os maiores valores da divisão de seus votos pela tábua de números. (NICOLAU, 2012, p. 51)

Em nosso sistema para eleição de deputados (federais e estaduais) e vereadores, tais “sobras” existem tanto em virtude da opção do legislador pátrio pela adoção de um cálculo de distribuição de cadeiras que decorre dos *métodos de maiores sobras*, quanto pela existência

⁷ “O sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato. O sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia. Existe uma série de outros aspectos importantes em uma eleição: quais são os eleitores aptos a votar; se o voto é obrigatório ou facultativo; os critérios para apresentação de candidatos; as normas de acesso aos meios de comunicação; os mecanismos de controle dos gastos de campanha e acesso ao fundo partidário; as normas para divulgação de pesquisas; as regras propaganda eleitoral.” (NICOLAU, 2012, p. 11)

⁸ “[N]ão há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico” (COMPARATO, 1996, p.65).

⁹ “Os sistemas eleitorais majoritários têm como propósito assegurar que os candidatos que receberam mais votos sejam eleitos.” (NICOLAU, 2012, p. 21)

¹⁰ “O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários. (...) Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas também os endereçados à agremiação.” (GOMES, 2021, p. 186)

das chamadas cláusulas de barreira. Aproveitando-se, novamente, a clareza das definições do professor Jairo Nicolau, podemos definir as cláusulas de barreira (ou de exclusão) como “[patamar mínimo (definido quase sempre em termos percentuais) de votos que um partido [ou até cada candidato individualmente] precisa ultrapassar para participar da distribuição de cadeiras.” (NICOLAU, 2012, p.109).

Portanto, as “sobras” eleitorais nada mais são do que as cadeiras remanescentes na respectiva Casa Legislativa após uma distribuição inicial entre partidos de acordo com a quantidade de vezes que superaram o quociente eleitoral de determinado pleito; levando-se em consideração, ainda, os requisitos mínimos fixados pelas cláusulas de barreira para que tanto partidos quanto candidatos (considerados individualmente) estejam aptos a participar dessa 1ª fase da distribuição de lugares.

Na prática, considerando as regras previstas no Código Eleitoral, isso significa que a contabilização dos votos é feita em *três* etapas sucessivas, quais sejam:

1. Cálculo do quociente eleitoral (“QE”), que nada mais é do que o resultado da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas, para determinar um piso inicial de quantos votos cada partido deve obter para conseguir ao menos um assento na respectiva Casa Legislativa¹¹. Essa aferição é feita a partir do cálculo do quociente partidário (“QP”), que é obtido pela divisão do número de votos válidos dados a cada partido pelo QE do pleito em questão¹². Assim, o partido terá direito a tantas cadeiras quantas vezes ele ultrapassar o QE. A cláusula de barreira criada pelo legislador e incidente nesta etapa para o cômputo dos votos obtidos por cada candidato individualmente considerado é de 10% do QE (nos termos do já citado art. 108, *caput*, do Código Eleitoral¹³). Ou seja, só podem participar dessa distribuição inicial de cadeiras: **(i)** os partidos que tiverem ultrapassado o QE e **(ii)** cujos candidatos aptos a ocupar essas cadeiras (leia-se: os mais votados dentro de cada partido, conforme

¹¹ Nos termos do Código Eleitoral: “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

¹² Também conforme previsão do Código Eleitoral: “Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.”

¹³ Para facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, uma vez mais, o teor do referido dispositivo: “Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”

dispõe o §1º do art. 109 do Código Eleitoral¹⁴) tenham, individualmente, votos correspondentes a, pelo menos, 10% do QE.

É justamente aqui que entram as “sobras”, uma vez que é extremamente improvável que, após essa distribuição inicial, todas as cadeiras tenham sido preenchidas. Não por outro motivo, o parágrafo único do art. 108 do Código Eleitoral prevê o seguinte: “[o]s lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.”.

2. Esses lugares não preenchidos com a aplicação dos QPs e em razão da cláusula de barreira de 10% do QE aplicável aos candidatos (“sobras”) - considerando que nem todos os partidos conseguem ultrapassar o QE e nem todos os partidos que efetivamente conseguiram ultrapassar o QE têm candidatos com votos correspondentes a, pelo menos, 10% do QE - devem ser distribuídos de acordo com as regras determinadas pelo art. 109 do Código Eleitoral, quais sejam:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

Em outras palavras, são calculadas, a partir da divisão do número de votos válidos recebidos por cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais um (de modo a evitar divisões por zero, no caso de partidos que não obtiveram cadeiras na fase anterior), as médias de cada legenda para distribuir as cadeiras remanescentes de acordo com os maiores valores obtidos - repetindo-se o cálculo para cada um dos lugares a preencher. Assim, caso existam, por exemplo, cinco cadeiras remanescentes da fase anterior, elas devem ser preenchidas uma a uma, de acordo com a legenda que tiver a maior média quando de cada distribuição¹⁵. A cláusula de barreira atualmente aplicável nesta etapa - ou seja, considerando ainda a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 (e regulamentadas

¹⁴ “§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.”

¹⁵ Esse cálculo deve ser feito para o preenchimento de cada lugar pois, caso contrário, a legenda com a maior média calculada no início dessa aferição teria direito a todas as cadeiras remanescentes - e não foi essa a intenção do legislador, razão pela qual o inciso II supratranscrito esclarece a necessidade de refazimento da operação para cada um dos lugares.

pela Resolução TSE nº 23.677/2021) - é de 80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos (nos termos do já citado art. 109, §2º, do Código Eleitoral¹⁶). Portanto: **(i)** só podem participar dessa 2ª fase de distribuição de cadeiras os partidos que tiverem ultrapassado o 80% do QE e **(ii)** cujos candidatos aptos a ocupar essas cadeiras tenham, individualmente, votos correspondentes a, pelo menos, 20% do QE.

Aqui, chegamos, enfim, às “sobras das sobras”. É dizer, embora o modelo adotado pelo legislador tenha extraído seu racional dos *métodos de maiores sobras*, a criação de cláusulas de barreira aplicáveis em diferentes etapas da distribuição de cadeiras acaba inviabilizando o preenchimento dos lugares em apenas uma ou duas fases. Diante disso, o legislador previu, no inciso III do art. 109, o seguinte: “*quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias*”.

3. Esses lugares não preenchidos dentro das “sobras” da 1ª fase e diante das exigências mínimas (80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos) para concorrer ao cálculo das maiores médias na 2ª fase (“sobras das sobras”) devem ser distribuídos, nos termos do já citado Código Eleitoral, “*aos partidos que apresentarem as maiores médias*”. Contudo, o dispositivo se limita a fazer referência, em sua parte inicial, à hipótese de não atendimento das exigências do inciso I do art. 109 aplicáveis aos candidatos - quais sejam, os 10% do QE, incidentes na 1ª fase, e os 20% do QE, incidentes na 2ª. Com isso, o legislador parece ter mantido apenas a cláusula de barreira criada na 2ª fase para os partidos (80% do QE) na apuração das maiores médias a que faz referência, sem qualquer exigência de votação mínima aplicável aos candidatos considerados individualmente.

Ainda que existam controvérsias quanto à própria interpretação das alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 ao Código Eleitoral (as quais se refletem, também, na interpretação dos dispositivos pertinentes da Resolução TSE nº 23.677/2021)¹⁷, o modelo acima esmiuçado parece ter sido o eleito pelo legislador¹⁸, de modo que até o voto do Ministro

¹⁶ Igualmente com o intuito de facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, novamente, a atual redação do referido dispositivo: “§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente.”

¹⁷ Vide interpretação proposta pelo Progressistas em sua inicial, por exemplo, a qual será esmiuçada no Capítulo seguinte.

¹⁸ Nesse sentido, confira-se trecho da manifestação da Advocacia da Câmara dos Deputados nos autos das ADIs em estudo: “Houve, pois, uma flexibilização quanto à parte final do referido parágrafo [aqui, faz-se referência

Relator das ADIs nºs 7.263, 7.288 e 7.325 reflete essa mesma sistemática ao explicitar as fases de distribuição de cadeiras¹⁹.

Destaca-se, por último, a existência de uma fase única de exceção (também mencionada no voto do Ministro Lewandowski), nos termos do disposto no art. 111 do Código Eleitoral²⁰. Essa fase excepcional trata da hipótese em que nenhum partido conseguiu alcançar o quociente eleitoral (embora nem o dispositivo, nem a Resolução do TSE especifiquem, acredita-se tratar, nesse ponto, dos 80% do QE aplicáveis a partir da 2ª fase). Nessa situação, o legislador determinou a observância do princípio majoritário, de modo que serão eleitos, até o preenchimento dos lugares restantes, os candidatos mais votados, desconsiderando-se tanto os quocientes partidários quanto as maiores médias.

Esclarecido o atual funcionamento do sistema de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo no que diz respeito à distribuição das “sobras” eleitorais, passemos às preocupações veiculadas pelos partidos

ao §2º do art. 109 do Código Eleitoral] *que reduz a fórmula de distribuição ao seguinte: **passam a concorrer às vagas, ainda restantes, candidatos que tenham atingido menos de 20% do Qe, desde que seu partido esteja concorrendo às sobras (80% do Qe)** e não, como querem fazer acreditar os autores, com abertura a todos os participantes do pleito.*” (Evento 39 dos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 - ID 92.922/2022; grifou-se).

¹⁹ “**1ª fase (distribuição direta):** Nos termos do art. 106 do Código Eleitoral, determina-se o **quociente eleitoral** dividindo-se o número de votos válidos apurados pela quantidade de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração, que somente será considerada para se obter as vagas que serão disputadas nas fases seguintes. E, obtido o quociente eleitoral, determina-se, nos termos do artigo 107 do CE, para cada partido o **quociente partidário** dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados para a mesma legenda, desprezada a fração. São eleitos, nessa primeira fase, de acordo com o artigo 108 do CE, os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

2ª fase (distribuição por média, com aplicação da regra 80/20): Conforme o art. 109 do CE, os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários, e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o artigo 108 do mesmo *Codex*, serão **distribuídos por média**, dividindo-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima, nos termos do inciso I deste mesmo dispositivo legal. Nessa fase, aplica-se a cláusula de desempenho dupla partido /candidato, na proporção de 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente, em conformidade com o artigo 109, § 2º, do CE, e o artigo 11, caput e § 2º da Resolução-TSE 23.677/2021. A operação acima descrita será repetida para cada um dos lugares a preencher, de acordo com o inciso II do artigo 109 do CE.

3ª fase (distribuição remanescente): Quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I do *caput* do artigo 109 (na verdade, a exigência é do § 2º do artigo 109 do CE), as cadeiras “**residuais**” serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias, a teor do inciso III do artigo 109 do CE. Nessa fase, aplica-se cláusula de barreira de 80% aos partidos, não sendo mais exigido desempenho individual do candidato em sua votação nominal.” (grifos no original). Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5718432>. Acesso em: 20/07/2023.

²⁰ Igualmente visando facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, uma vez mais, a atual redação do referido dispositivo: “Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.”

políticos nas ADIs nºs 7.263, 7.288 e 7.325 para compreendermos as possíveis inconstitucionalidades existentes nas alterações legislativa e regulamentar estudadas.

3. AS PREOCUPAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS COM AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVA E REGULAMENTAR: QUAIS OS FUNDAMENTOS DAS ADIS NºS 7.263, 7.228 E 7.325 E OS CENÁRIOS QUE SE DESENHAM COM O JULGAMENTO DO STF?

É diante desse cenário legislativo e regulamentar acima descrito que foram propostas as ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Como adiantado, ainda que todas impugnem as recentes alterações promovidas no Código Eleitoral (no que diz respeito às sobras eleitorais) e, por arrastamento, a Resolução TSE nº 23.677/2021, e tenham fundamentos semelhantes, cada uma delas veicula preocupações particulares. Senão vejamos.

A **ADI nº 7.263 (Podemos)** foca na divergência interpretativa da 3ª fase de distribuição de vagas (art. 109, III, do CE - as chamadas “sobras das sobras”, como explicitado no Capítulo anterior). Por meio da referida ADI, argumenta que a Resolução do TSE teria inovado ao prever que a exigência de 80% do QE para partidos se manteria também na apuração das maiores médias para a 3ª fase - e defendem que qualquer interpretação da legislação nesse sentido seria inconstitucional. Assim, entende que nenhum dos dois requisitos (80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos) deveria se manter para a aferição de maiores médias e as distribuições da 3ª fase.

Para tanto, o Podemos defende que, ao se referir “às duas exigências do inciso I deste caput”, a nova redação do §2º do art. 109 do Código Eleitoral estaria se referindo às exigências de 80% do QE, para partidos, e de 20% do QE, para candidatos. Nesse sentido, a Resolução TSE nº 23.677/2021 teria inovado em relação à legislação (violando o princípio da legalidade - art. 5º, II, da CRFB), uma vez que previu, no *caput* de seu art. 11, que:

Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, entre todos os partidos políticos e as federações que participam do pleito, desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, caput, III e § 2º, I e Lei nº 9.504, art. 6º-A) (grifou-se)

Portanto, defende seja dada interpretação conforme à Constituição da República ao referido dispositivo, de modo que seja viabilizada a participação de todos os partidos na

distribuição das “sobras das sobras”, em respeito ao pluralismo político, à igualdade de chances e ao voto como valor igual para todos, nos termos dos arts. 1º, V²¹, e 5º da CRFB²². Ainda segundo argumenta o partido, as recentes alterações na forma de distribuição de cadeiras teriam o condão de *“evitar distorções no nosso sistema de representação proporcional, prestigiando a votação conquistada pelas forças políticas, impedindo que candidatos se elejam com votação inexpressiva”*.

Por fim, aduz que, à luz dos já citados princípios do pluralismo político, igualdade de chances e voto como valor igual para todos somados aos da soberania popular (art. 14 da CRFB²³) e do sistema proporcional (art. 45 da CRFB²⁴), a interpretação proposta pela Resolução do TSE estaria colocando *“em cheque a representatividade plural de ideias no Poder Legislativo”* e promovendo uma alteração para um *“sistema majoritário puro, ceifando as ideias e ideologias minoritárias”*. Para demonstrar os impactos dessa interpretação na representatividade da Câmara dos Deputados, cita os dados das eleições de 2022 que apontam, como já adiantado, alterações nas composições de quatro unidades da federação (Amapá, Distrito Federal, Rondônia e Tocantins).

Já a **ADI nº 7.228 (da Rede Sustentabilidade)** tem um escopo um pouco mais amplo. Faz um exercício hipotético para imaginar um cenário em que nenhum partido tenha obtido 80% do QE, o que ensejaria a aplicação direta da cláusula majoritária do art. 111 do Código Eleitoral, em clara afronta ao princípio proporcional e fazendo ressurgir o chamado “distritão”- sistema que apenas poderia ser implementado via emenda à Constituição e que fora, inclusive, rejeitado pela Câmara dos Deputados em agosto de 2021. Mas não é só. Seguindo na linha hipotética desenvolvida, apresenta, ainda, outro possível cenário: em que apenas um partido tenha atingido 100% do QE e nenhum outro sequer tenha chegado aos 80% do QE; nesse caso, apenas esse partido disputaria as sobras?

Diante disso, defende, de um lado, a flexibilização da regra dos 80% do QE para a 3ª fase e, de outro, a inconstitucionalidade do art. 111 para que se aplique a regra das maiores médias como regra residual (nos moldes indicados, ou seja, flexibilizando-se os 80% do QE)

²¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V - o pluralismo político.”

²² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

²³ “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: (...)”

²⁴ “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

ou, caso assim não se entenda, que o art. 111 só seja aplicado após a aplicação das maiores médias com a flexibilização dos 80%.

Por fim, a **ADI nº 7.325 (Progressistas)** defende a inconstitucionalidade da parte final do §2º do art. 109 do Código Eleitoral ao prever cláusula de barreira individual maior do que a da etapa anterior (20% do QE em relação aos 10% do QE). Como bem delineado pelo partido, *“exige-se performance eleitoral diferenciada por parte dos candidatos a depender do tipo de vaga a ser preenchida”*, sem que haja *“qualquer fator de discrimen legítimo a justificar essa diferença arbitrariamente criada pelo legislador (exigência de 10% para preenchimento de vaga por quociente partidário e de 20% (...) pelas maiores médias)”*. Tal distinção criada pela lei violaria, portanto, os princípios da isonomia, proporcionalidade, proporcionalidade em sentido estrito e do pluralismo político.

Outra preocupação veiculada pelo Progressistas diz respeito à imprecisão gramatical da Resolução TSE nº 23.677/2021 ao fazer referência à cláusula de barreira individual de 20% do QE em seu art. 11, §2º: *“[a]o partido político ou federação que apresentar a maior média cabe uma das vagas a preencher, desde que tenha candidata ou candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral”* (grifou-se). Segundo argumenta, a nova legislação *“refere-se a um novo parâmetro, obtido à razão de 80% do quociente eleitoral”* ao dispor “desse quociente” na parte final do §2º do art. 109 do Código Eleitoral, *in verbis*: *“desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente”* (grifou-se).

Portanto, entende que a cláusula de barreira individual de 20% deveria ser calculada com base no novo quociente eleitoral fixado a partir da 2ª fase da distribuição (qual seja, de 80% do QE), e não sobre a integralidade do quociente eleitoral. Trata-se de diferença sutil, porém relevante, uma vez que seriam 20% de 80% do QE ao invés de 20% (de 100%) do QE. Ainda, e em linha com a fundamentação exposta nas iniciais das duas outras ADIs, o partido defende essa interpretação com base no respeito ao sistema representativo e na máxima garantia ao direito do sufrágio (maior aproveitamento dos votos).

De sua vez, a Advocacia da Câmara dos Deputados esclareceu, em manifestação acostada aos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 no Evento 39 (ID 92.922/2022), mas que também se aplica às demais, o seguinte:

19. O pluralismo político, contudo, não rejeita a inserção pelo legislador de regras que visam disciplinar o desempenho dos partidos. A **pluralidade não deve desvanecer-se em fragmentação**, tendo por consequência participações tão ínfimas

que impeçam a propagação daquilo que se está defendendo, ou seja, **não pode uma multiplicidade de partidos ter tão pouca representatividade de forma a não trazerem à arena política as vozes daqueles que buscam representar.**

20. Com base nessas premissas, cabe assinalar que **a legislação impugnada se insere em um contexto maior que tem norteado as reformas político-eleitorais aprovadas pelo Congresso Nacional a fim de reduzir, de forma gradual, a fragmentação partidária.** (Grifou-se)

Mencionou, também, precedentes do STF que corroboram o ponto ao entenderem pela constitucionalidade da exigência de votação nominal mínima de 10% do QE²⁵. No mesmo sentido, manifestou-se a Advocacia-Geral da União (Evento 49 dos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 - ID 95.803/2022): *“as disposições atacadas não mitigam a democracia representativa e tampouco desnaturam o sistema proporcional (...), valorizam a escolha nominal dos brasileiros eleitores e mantem hígida a participação popular”*.

Já a Procuradoria-Geral da República entendeu²⁶ que *“inexiste violação dos princípios da legalidade e da separação dos poderes”* por parte da Resolução do TSE, mas que *“[a] lei, porém, desrespeitou o pluralismo político e o sistema eleitoral proporcional (arts. 1º, V, e 45 da Constituição Federal)”*. Nesse sentido, consignou que:

A interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral ao inciso III e ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, na Resolução 23.6.77/2021, **embora ajustada à preocupação com a excessiva fragmentação partidária e às medidas legislativas vocacionadas a refreá-la, não pode ser levada a efeito de interditar aos grupos minoritários da sociedade a ocupação de pequeno espaço de acesso na distribuição de cadeiras remanescentes das casas legislativas.**

Portanto, a exigência de que partidos políticos e federações partidárias alcancem 80% do quociente eleitoral e candidato com votação nominal de 20% desse quociente, para participarem da distribuição de cadeiras remanescentes, não há de ser aplicada na terceira etapa de distribuição de cadeiras da casa legislativa (“sobra das sobras”), sob pena de interditar o acesso, em espaço já significativamente reduzido, das pequenas legendas no sistema proporcional, em afronta ao pluripartidarismo e ao princípio da igualdade de chances.

Quanto ao art. 111 do Código Eleitoral, também merece guarida a irresignação do requerente. Se nenhum partido político ou federação partidária alcançar o

²⁵ “1. A cláusula de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral para a eleição não viola o princípio democrático ou o sistema proporcional, consistindo, antes, em valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro. 2. O sistema proporcional impõe regras que devem observar as particularidades da realidade eleitoral do País, considerando aspectos culturais e fáticos, pois na experiência comparada não se percebem modelos perfeitos e pré-determinados. 3. O sistema eleitoral proporcional para a eleição de Deputados Federais, prescrito na Constituição federal, submete suas minúcias ao legislador ordinário para a conformação da matéria.” (STF, ADI nº 5.920, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 04/03/2020 e p. em 06/07/2020). No mesmo sentido: “No que tange especificamente à alteração promovida pela Lei nº 13.165/2015 no art. 109, inciso I, parte final (e bem assim no art. 108, *caput* – não impugnado nesta ADI), a qual condiciona a distribuição das sobras eleitorais ao fato de o partido possuir candidato que tenha obtido votação nominal mínima, tenho que não merece guarida a proteção buscada nesta ação direta de inconstitucionalidade.” (STF, ADI nº 5.420, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 04/03/2020 e p. em 09/09/2020).

²⁶ Vide manifestação acostada aos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 (Evento 62 - ID 7.957/2023).

quociente eleitoral, todas as cadeiras a vagas não de ser consideradas sobras e distribuídas de acordo com as regras do art. 109 do Código Eleitoral.

Nesse cenário, eleger simplesmente os mais votados significa substituir o sistema de eleição proporcional pelo majoritário, o que refoge do espaço de conformação do legislador que, como dito, não pode desnaturar, desfigurar ou desvirtuar os vetores básicos do sistema de eleição proporcional, sob pena de violação ao art. 45 da Constituição Federal. E não se argumente que o art. 111 do Código Eleitoral constitui norma excepcional. É que o próprio Código Eleitoral, no art. 109, traz alternativa que atende melhor à proporcionalidade do sistema de eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores. (Grifou-se)

Diante de todo o exposto, rememoram-se os cenários colocados ao STF: **(i)** flexibilização dos 80% do QE para a distribuição das “sobras das sobras” (3ª fase); **(ii)** inconstitucionalidade da cláusula majoritária (fase única de exceção) ou aplicação extremamente residual (apenas após realização de todas as distribuições, sem restrição dos 80% do QE); **(iii)** inconstitucionalidade da diferenciação da cláusula individual da 1ª fase para a 2ª fase (10% e 20% do QE); e **(iv)** interpretação conforme a Constituição do art. 109, §2º, do Código Eleitoral (e, consequentemente, do art. 11, §2º, da Resolução TSE nº 23.677/2021) para esclarecer a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos a partir da 2ª fase (20% do QE ou 20% de 80% do QE).

Até o momento, considerando apenas o já mencionado voto prolatado pelo Ministro Relator, desenha-se um contexto que combina os cenários **(i)** e **(ii)** acima - aplicável apenas a partir do pleito de 2024 (efeitos *ex nunc*). Mas o que isso significa, em termos práticos? É o que se passa a analisar agora, a partir dos dados disponibilizados pelo TSE com relação às eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS CONCRETOS DE UM JULGAMENTO PELO STF: COMO OS RESULTADOS ELEITORAIS SERÃO ALTERADOS A DEPENDER DA INTERPRETAÇÃO ADOTADA PELO SUPREMO E O QUE DEVE SER LEVADO EM CONSIDERAÇÃO ANTES DA FINALIZAÇÃO DO JULGAMENTO DAS ADIS NºS 7.263, 7.228 E 7.325?

Consultando o repositório de dados eleitorais do TSE com relação às eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados²⁷ e segmentando as informações referentes à obtenção de cadeiras por cada etapa de sua distribuição (nos termos dos arts. 108 a 111 do Código Eleitoral)²⁸, é possível observar que apenas 65% dos lugares foram preenchidos após a 1ª fase

²⁷ Disponível em:

<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?session=109778613498143>. Acesso em: 20/07/2023.

²⁸ As planilhas geradas a partir dos dados disponibilizados pelo TSE estão disponíveis em: https://github.com/Rodrigo-Roll/Artigo_pos_eleitoral_Rodrigo_Roll. Acesso em: 31/07/2023.

(cf. tabela abaixo). É dizer, as “sobras” eleitorais representaram, no âmbito das eleições de 2022 para o cargo de deputado federal, 35% do total de cadeiras. E, em linha com o que foi narrado pelos partidos nas ADIs analisadas, foram justamente os lugares das menores unidades da federação os que mais “sobraram”, confira-se:

Cadeiras por QP por UF			
UF	Cadeiras	Total	Porcentagem
AC	3	8	38%
AL	4	9	44%
AM	4	8	50%
AP	1	8	13%
BA	30	39	77%
CE	16	22	73%
DF	3	8	38%
ES	3	10	30%
GO	7	17	41%
MA	12	18	67%
MG	42	53	79%
MS	3	8	38%
MT	3	8	38%
PA	10	17	59%
PB	8	12	67%
PE	18	25	72%
PI	7	10	70%
PR	20	30	67%
RJ	36	46	78%
RN	3	8	38%
RO	2	8	25%
RR	3	8	38%
RS	22	31	71%
SC	9	16	56%
SE	4	8	50%
SP	60	70	86%
TO	2	8	25%
Total	335	513	65%

Tabela elaborada pelo autor:

Delimitado o espaço amostral impactado pelas alterações legislativa e regulamentar estudadas, fez-se um recorte para analisar as unidades da federação expressamente mencionadas nas ADIs examinadas: Amapá (AP), Distrito Federal (DF), Rondônia (RO) e Tocantins (TO). Como se vê da tabela acima, essas UFs apenas preencheram, respectivamente, 1, 3, 2 e 2 cadeiras na 1ª fase de distribuição (quociente partidário), de modo que restaram 7, 5, 6 e 6 a serem preenchidas nas fases subsequentes (“sobras”). Examinemos, para a distribuição das “sobras” de cada uma dessas UFs, o que significa a procedência parcial das ADIs n°s 7.263, 7.228 e 7.325, nos termos do voto do Ministro Relator.

Com relação ao **Amapá (AP)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 52.877 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o PDT, o PL e MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 3 cadeiras, sendo uma para cada partido, representados, respectivamente, pelos candidatos Dorinaldo Malafaia, Vinícius Gurgel e Acácio Favacho. Restaram, portanto, mais 4 cadeiras a serem preenchidas na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocuparam os lugares faltantes: Professora Goreth (8.409 votos; PDT), Sonize Barbosa (9.200 votos; PL), Sílvia Waiãpi (5.435 votos; PL) e Dr. Pupio (5.787 votos; MDB). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), teriam perdido suas cadeiras as candidatas Professora Goreth e Sílvia Waiãpi em detrimento dos candidatos André Abdon (11.380 votos; Progressistas) e Aline Gurgel (13.633 votos; Republicanos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Progressistas e o Republicanos atingiram, nesta UF, respectivamente, 74% e 73% do QE, ou, em números absolutos, 39.068 votos e 38.346 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 42.301 votos. Isto é, por uma diferença de 3.215 e 3.955 votos, respectivamente, o Progressistas e o Republicanos não atingiram os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foram eleitas Professora Goreth e Sílvia Waiãpi, com 8.409 e 5.435 votos, respectivamente, em detrimento de André Abdon e Aline Gurgel, com 11.380 e 13.633 votos, respectivamente. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença total de 7.170 votos, foram eleitos candidatos que, juntos, tiveram 11.169 votos a menos do que os dois que teriam sido eleitos caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Já quanto ao **Distrito Federal (DF)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 200.940 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o Republicanos, a federação PT/PV/PC do B, o PL e o MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 3 cadeiras, sendo uma para o Republicanos, outra para a federação PT/PV/PC do B e outra para o MDB, representados, respectivamente, pelos candidatos Julio Cesar, Professor Reginaldo Veras e Rafael Prudente. Restaram, portanto, mais 2 cadeiras a serem preenchidas na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocuparam os lugares faltantes: Gilvan Maximo (20.923 votos; Republicanos) e Fraga (28.825 votos; PL). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), teria perdido sua cadeira o candidato Gilvan Maximo em detrimento do candidato Rodrigo Rollemberg (51.926 votos; PSB).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o PSB atingiu, nesta UF, 68% do QE, ou, em números absolutos, 136.796 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 160.752 votos. Isto é, por uma diferença de 23.956 votos o PSB não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Gilvan Maximo, com 20.923 votos, em detrimento de Rodrigo Rollemberg, com 51.926 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 23.956 votos, foi eleito um candidato que teve 31.003 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Com relação a **Rondônia (RO)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 108.643 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o União Brasil, o PL e o MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 5 cadeiras, sendo duas para o União Brasil, uma para o PL e duas para o MDB, representados, respectivamente, pelos candidatos Maurício Carvalho, Cristiane Lopes, Coronel Chrisóstomo, Lucio Mosquini e Thiago Flores. Restou, portanto, mais 1 cadeira a ser preenchida na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocupou o lugar faltante Lebrão (12.607 votos; União Brasil). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), esse candidato teria perdido sua cadeira para Rafael Fera (24.286 votos; Podemos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Podemos atingiu, nesta UF, 71% do QE, ou, em números absolutos, 77.507 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 86.914 votos. Isto é, por uma diferença de 9.407 votos o Podemos não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Lebrão, com 12.607 votos, em detrimento de Rafael Fera, com 24.286 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 9.407 votos, foi eleito um candidato que teve 11.679 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Por último, quanto ao **Tocantins (TO)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 103.767 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o Republicanos, o União Brasil, o PL e o Progressistas - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 5

cadeiras, sendo duas para o Republicanos, duas para o PL e uma para o Progressistas, representados, respectivamente, pelos candidatos Alexandre Guimarães, Ricardo Ayres, Felipe Martins, Eli Borges e Vicentinho Junior. Restou, portanto, mais 1 cadeira a ser preenchida na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocupou o lugar faltante Lázaro Botelho (13.668 votos; Progressistas). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), esse candidato teria perdido sua cadeira para Tiago Dimas (42.970 votos; Podemos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Podemos atingiu, nesta UF, 70% do QE, ou, em números absolutos, 72.312 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 83.013 votos. Isto é, por uma diferença de 10.701 votos o Podemos não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Lázaro Botelho, com 13.668 votos, em detrimento de Tiago Dimas, com 42.970 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 10.701 votos, foi eleito um candidato que teve 29.302 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Ante todo o exposto, é possível observar o impacto concreto dos possíveis cenários para a interpretação das regras de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro diante do julgamento das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325 pelo STF. Como explicitado, isso se observa não apenas de uma perspectiva dos candidatos e partidos eleitos - *i.e.*, na alteração efetiva do preenchimento das cadeiras -, mas também sob a ótica dos próprios eleitores, dado que uma quantidade considerável de votos pode ser desprezada ao final para o cumprimento de exigências estabelecidas pelo legislador. Portanto, deve-se ter em mente os incentivos gerados por cada cenário no sistema eleitoral; nesse contexto que se inserem o “LSq” (ou “índice de Gallagher”) e o “NEP” (ou “número efetivo de partidos”).

O primeiro é uma fórmula desenvolvida pelo cientista político irlandês Michael Gallagher para calcular a proporcionalidade (ou desproporcionalidade) produzida em uma eleição a partir dos dados da votação *vis a vis* a distribuição final dos assentos²⁹. Quanto mais

²⁹ Para mais, cf. GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, v. 10, n.1, 1991 e GALLAGHER, Michael & MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

próximo de zero, mais proporcional é o sistema³⁰. Já o segundo foi elaborado pelos cientistas políticos Markku Laakso e Rein Taagepera para dimensionar o número de partidos e o padrão da competição nas eleições, levando em consideração, em seu cálculo, tanto o número de partidos quanto a sua força relativa (em votos ou representação parlamentar)³¹. Quanto maior o NEP, maior a dispersão partidária em uma eleição (ou em uma Casa Legislativa)³².

Tais índices eleitorais podem ser facilmente calculados pois a faculdade *Trinity College Dublin* disponibiliza, em seu *site*³³, um *template* já programado para realizar as contas necessárias de acordo com os dados fornecidos³⁴. Inserindo os dados das eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados (considerando os dois cenários explicitados ao longo deste Capítulo) no *template* disponibilizado pela *Trinity College Dublin*³⁵, tem-se que o LSq diminuiu consideravelmente quando não há a exigência dos 80% do QE para a distribuição das cadeiras na 3ª fase. A alteração do índice, por UF, pode ser resumida da seguinte forma:

1. **AP** foi de **30,10** (com exigência de 80% QE) para **19,70** (sem exigência de 80% QE);
2. **DF** foi de **18,10** (com exigência de 80% QE) para **11,96** (sem exigência de 80% QE);
3. **RO** foi de **25,99** (com exigência de 80% QE) para **19,39** (sem exigência de 80% QE); e
4. **TO** foi de **21,08** (com exigência de 80% QE) para **17,73** (sem exigência de 80% QE).

Por sua vez, o NEP³⁶ aumentou ligeiramente quando não há a exigência dos 80% do QE para a distribuição das cadeiras na 3ª fase. A alteração do índice, por UF, pode ser resumida da seguinte forma:

³⁰ Conforme explica NICOLAU, 2012, p. 95: “O índice é calculado da seguinte maneira: para cada partido, tome a diferença entre o percentual de votos e o percentual de cadeiras obtidos; ele esses valores ao quadrado; some o resultado dos quadrados; divida por dois; extraia a raiz quadrada do valor obtido.”

³¹ Para mais, cf. LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n.1, 1979.

³² Novamente utilizando as valiosas explicações de NICOLAU, 2012, p. 92: “O NEP é calculado da seguinte maneira: tome a porcentagem de votos (ou cadeiras) de cada partido e eleve ao quadrado; some os valores de todos os partidos (soma dos quadrados); divida 1 pela soma dos quadrados.”

³³ Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/EISystems/index.php. Acesso em: 26/07/2023.

³⁴ Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/IndicesCalc.pdf. Acesso em: 26/07/2023.

³⁵ Disponível em: https://github.com/Rodrigo-Roll/Artigo_pos_eleitoral_Rodrigo_Roll. Acesso em: 31/07/2023.

³⁶ Aqui considerado o NEP em termos de representação parlamentar (“ENPP” ou “Eff’n°Ps”).

1. **AP** foi de **2,91** (com exigência de 80% QE) para **4,57** (sem exigência de 80% QE);
2. **DF** foi de **3,56** (com exigência de 80% QE) para **4,57** (sem exigência de 80% QE);
3. **RO** foi de **2,67** (com exigência de 80% QE) para **3,56** (sem exigência de 80% QE); e
4. **TO** foi de **3,56** (com exigência de 80% QE) para **4,00** (sem exigência de 80% QE).

Portanto, parece que a exigência da cláusula de barreira partidária de 80% do QE, de um lado, aumentou consideravelmente a desproporcionalidade das eleições para deputado federal nesses estados, mas, de outro, diminuiu ligeiramente o número de partidos efetivos, em termos de cadeiras obtidas (e não votos, já que o “ENEP” ou “*Eff n° Pv*” permaneceu inalterado).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 (posteriormente regulamentada pela Resolução TSE nº 23.677/2021) no Código Eleitoral geraram impactos relevantes na forma de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro, os quais foram suscitados por diversos partidos políticos perante o STF, por meio das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Como explicitado, essas recentes alterações legislativa e regulamentar ensejam dificuldades interpretativas tanto devido à própria redação de seus dispositivos, quanto em virtude da necessidade de conformação dos princípios constitucionais em jogo. Também demonstrou-se que, a depender do cenário adotado pelo STF, o resultado da eleição pode ser consideravelmente alterado, seja pela perspectiva dos candidatos e partidos eleitos, seja pela ótica dos próprios eleitores.

Realmente, cada interpretação (assim como cada modelo de sistema eleitoral, método de distribuição de cadeiras ou até fórmula utilizada para o cálculo da distribuição de cadeiras) gerará determinados incentivos em detrimento de outros. E isso não é, *per se*, inconstitucional; desde que o legislador ordinário não desnature, desfigure ou desvirtue os vetores básicos do sistema de eleição proporcional previstos na Constituição da República (conforme consignado pela PGR no autos das ADIs analisadas). Portanto, a questão que se coloca diante do Plenário do Supremo, considerando os cenários analisados, é se as alterações

legislativa e regulamentar examinadas efetivamente violam o princípio proporcional e, em última instância, a própria soberania popular. A resposta, ao meu ver, é afirmativa.

Embora seja legítima a criação, pelo legislador ordinário, de exigências de votação mínima aplicáveis tanto a partidos quanto a candidatos considerados individualmente (consoante até reconhecido pelo STF no já mencionado julgamento da ADI nº 5.920), essas condicionantes não podem nem subverter a lógica do sistema proporcional, nem muito menos a própria soberania popular. Dito de outra forma, não pode a preocupação do legislador em evitar a dispersão excessiva de partidos políticos acabar gerando outra reconhecida mazela eleitoral: a eleição de candidaturas menos expressivas - o que, em última análise, significa o desprezo de votos (*in casu*, cerca de 32 mil, se somadas todas as distorções geradas em cada UF analisada).

Como demonstrado pelos cálculos realizados, a atual redação dos dispositivos legal e regulamentar analisados enseja um *aumento considerável* da desproporcionalidade das eleições para deputado federal se comparada à sistemática defendida no voto do Ministro Lewandowski no âmbito das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Perceba-se o tamanho do impacto que uma alteração na distribuição da “sobra da sobra” pode gerar no sistema eleitoral que se propõe a ser proporcional.

Ante todo o exposto, conclui-se que, não apenas não há sistema perfeito, como “*toda experimentação, em se tratando de sistemas eleitorais, é extremamente perigosa*”³⁷, de modo que todo cuidado para a redação de dispositivos relacionados ao tema e aferição dos impactos das alterações propostas é pouco. Afinal, a inobservância dessas cautelas pode importar na mitigação do próprio sistema que se buscou, inicialmente, aprimorar.

³⁷ BASÍLIO, Alexandre. O Paradoxo da Proporcionalidade e o Efeito Tiririca - Versão 2018 (3 de setembro de 2018). Disponível em: <https://profalexandrebasilio.blogspot.com/2018/09/por-alexandre-basilio-analista.html>. Acesso em: 31/07/2023.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASÍLIO, Alexandre. O Paradoxo da Proporcionalidade e o Efeito Tiririca - Versão 2018 (3 de setembro de 2018). Disponível em:

<https://profalexandrebasilio.blogspot.com/2018/09/por-alexandre-basilio-analista.html>.

Acesso em: 31/07/2023.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Org.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. **Electoral Studies**, v. 10, n.1, 1991

GALLAGHER, Michael & MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2021, 17ª ed.

LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, 1979.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, 6ª ed.

OS MOVIMENTOS DE RENOVAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: REGULAMENTAR É PRECISO

Thais R. S. Fazzio¹

¹ Thais Regina da Silva Fazzio é advogada, Coordenadora de Controle Interno da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da BAHIA, pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, membro do grupo de pesquisa CPIJ - Constituição, Política e Instituições Jurídicas - Ucsal/UnB. E-mail: fazziothais@gmail.com.

RESUMO: Este estudo dedica-se à análise dos Movimentos de Renovação Política a partir da literatura brasileira, compreendendo os fatores sociais, econômicos e políticos que contribuem para seu estabelecimento enquanto atores independentes e não-partidários dentro do desenho institucional do Estado, com o impulsionamento de candidaturas próprias por meio dos partidos políticos. O artigo tensiona alguns desses pressupostos, principalmente no que se refere à ausência de regulamentação dos Movimentos de Renovação Política, que exija destes transparência das fontes de financiamento e a construção de um modelo que atenda a vontade do legislador no que tange à estruturação da competição política, lançamento de candidaturas e disputa da agenda ideológica, que, constitucionalmente, foi atribuído aos partidos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Movimentos de Renovação Política. Partidos Políticos. Regulamentação. Democracia.

ABSTRACT: This study focuses on the analysis of Political Renewal Movements through Brazilian literature, encompassing the social, economic, and political factors contributing to their establishment as independent and non-partisan actors within the institutional framework of the State, with the promotion of their own candidacies through political parties. The article challenges some of these assumptions, particularly regarding the lack of regulation of Political Renewal Movements, which requires transparency in their sources of funding and the construction of a model that meets the legislator's will regarding the structuring of political competition, launching of candidacies, and ideological agenda dispute, which constitutionally belongs to political parties.

KEYWORDS: Political Renewal Movements. Political Parties. Regulation. Democracy.

INTRODUÇÃO

A construção histórica do desenho institucional do Estado Brasileiro atribuiu aos partidos políticos funções imprescindíveis à existência do modelo democrático de representação, sendo responsáveis pela estruturação da competição político-eleitoral, pelo lançamento de candidaturas², pela agregação de interesses, atuando como estrutura essencial à governabilidade e à condução dos trabalhos legislativos³.

Todavia, em razão da crise de representatividade, tendo como demarcação histórica as jornadas de protestos ocorridos em 2013, há de se evidenciar o início da construção dessa relação - entre esses movimentos e os partidos políticos - de um lado tem-se os Movimentos de Renovação Política que se colocam como organismos não-partidários, independentes e renovadores, com o intuito de impulsionar candidaturas próprias através dos partidos políticos, que acabam servindo tão-somente como plataforma para eleição dos seus representantes.

No entanto, para o desenho constitucionalmente estabelecido pela democracia brasileira, gera problemáticas e disfunções das mais diferentes esferas - sociais, econômicas e políticas, justamente pelo fato dos movimentos passarem a ocupar o espaço de representação e influência mas que, diferentemente do que ocorre com os partidos políticos, sua atuação não se submete à fiscalização, transparência e controle do poder público, ocorrendo situações que desequilibram o pleito eleitoral, a exemplo do recebimento de doações de fontes vedadas aos partidos e utilização destas para a construção de candidaturas competitivas.

Pretende o presente artigo, com base em referenciais bibliográficos, análise de fatos históricos e dados constantes nos sites e mídias sociais desses Movimentos de Renovação Política, ilustrar a metodologia dessas organizações e, ante o que virá, expor a necessidade da construção de uma proposta de regulamentação que estipule vedações, limitações e o dever de prestar contas, necessários à dinâmica política-eleitoral estabelecido pela democracia brasileira.

1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

² KINZO, Maria D'Alva. Os partidos políticos: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **RBCS**, v. 20, n. 57, fev. 2005. p. 65.

³ AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista debates**: revista de ciências sociais, v. 7, n. 2, 2013. p. 12.

Os partidos políticos são instituições imprescindíveis à existência e funcionamento de modelos democráticos, incumbidos da estruturação da competição política, lançamento de candidaturas, responsáveis pela prévia seleção dos candidatos que representarão sua agenda ideológica, com atuação determinante na formação da base governista e oposição ao governo vigente.

Assim, conforme sintetiza Amaral⁴, há ao menos três funções essenciais exercidas pelos partidos políticos: (i) estruturar a competição eleitoral; (ii) agregar interesses; (iii) bem como governar e conduzir os trabalhos legislativos. Ou seja, é justamente o sistema partidário que constrói a dinâmica democrática uma vez que, sem a existência de múltiplas candidaturas e partidos políticos, não haveria espaço de escolha e alternância política.

Conforme Celso de Mello, os partidos políticos são como “corpos intermediários” entre a sociedade civil e a sociedade política, atuando “como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional”⁵.

Portanto, não se pode negar o caráter fundamental dos partidos no processo democrático e político, estabelecendo-se como a forma mais adequada de institucionalização do poder.

Em razão da Democracia *interna corporis*, cabe aos partidos a filiação de seus membros, a escolha de seus candidatos, a eleição do seu corpo diretivo, a distribuição dos recursos financeiros e do tempo da propaganda partidária entre os seus candidatos, são regidos por estatuto próprio, dentro das limitações constitucionais e são-lhes assegurados autonomia partidária.

Por sua relevância no processo político, à agremiação partidária é concedida a possibilidade de obter recursos por meio do Fundo Partidário e acesso gratuito à rádio e à televisão. Lado outro, com o intuito de trazer lisura ao pleito eleitoral, há o estabelecimento também de deveres e vedações.

Ao partido é estabelecido o dever de prestar contas, por meio dos seus diretórios nacionais, regionais e municipais, tanto da origem de suas receitas como da destinação de suas despesas, sendo expressamente vedado receber, direta ou indiretamente, auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro proveniente de: (i) entidade ou governo estrangeiro; (ii)

⁴ AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista debates**: revista de ciências sociais, v. 7, n. 2, 2013. p. 12.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Processo nº 26.603, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2007, DJe-241, 19 dez. 2008. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 da lei 9.096/95 e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (iii) entidade de classe ou sindical; pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

Nesta quadra, há dois aspectos relevantes a serem apresentados.

O primeiro, é o fato das instituições partidárias não receberem financiamento estrangeiro, até para que não tenha interesse externo exercendo influência sobre a soberania nacional.

O segundo ponto, é a vedação do recebimento de recursos provenientes de pessoas jurídicas⁶ aos candidatos e partidos para a campanha eleitoral. Evidencia-se, portanto, que o que o legislador concede ao exercício da cidadania três pressupostos de atuação (i) *ius suffragii* (o direito de votar); o *jus honorum* (o direito de ser votado) e (iii) o direito de participar das decisões políticas do Estado por meio de instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e etc.), assim, os pressupostos inerentes à cidadania só podem ser exercidos por pessoas naturais. Apesar de fazerem parte do corpo social e terem demandas e interesses próprios, o pleno exercício dos direitos políticos é incompatível com a natureza das pessoas jurídicas. A interferência das pessoas jurídicas, por meio do financiamento, termina por encarecer as disputas eleitorais, lesando o regime democrático.

Uma vez que os partidos possuem centralidade no processo político-eleitoral, as prerrogativas, deveres e vedações visam equilibrar o pleito e garantir a lisura das eleições.

Contudo, o mesmo não se aplica aos Movimentos de Renovação Política. Apesar de partilharem, em certo ponto, dos mesmos interesses, princípios ou até mesmo na busca por influência e controle do espaço político, os movimentos não possuem atribuições constitucionais, estabilidade e a estrutura de um partido e com estes não se podem confundir.

A partir do momento que movimentos passam a atuar tal como partidos fossem, exercendo influência sobre os mandatos de seus membros, inclusive com direcionamentos contrários a do próprio partido que o representante foi eleito, provoca-se conflitos por espaços e interesses, usurpando a função partidária de intermediação entre a sociedade e o poder. Fomenta-se, assim, uma desorganização eleitoral-política, insegurança jurídica e contribuição para o aprofundamento da crise democrática.

⁶ Após o julgamento da ADI 4650, o Supremo Tribunal Federal tornou inconstitucional tanto aos partidos como aos candidatos, o recebimento de doações para as campanhas eleitorais, visando coibir a influência abusiva dos detentores do poder econômico.

2 O PALCO DA CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL E OS DESENHOS PARTIDÁRIOS

Muitos são os fatores que concorrem para a instabilidade política no processo democrático brasileiro. A crise expõe às vísceras os problemas de representatividade experimentada pelos partidos políticos brasileiros. Essa instabilidade faz com que haja um vácuo relativo à doutrinação ideológica e fomentação de novas lideranças políticas, papel atribuído constitucionalmente às agremiações, fazendo com que o vão seja ocupado cada vez mais pelos movimentos de renovação que por meio dos discursos de moralização da política, coloca-se como alternativa à intermediação entre o povo e o Estado.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto DataFolha, apenas 7% da população brasileira confia no Congresso Nacional e 4% confia nos partidos políticos, estabelecendo, portanto, um baixíssimo grau de confiabilidade em instituições que são elementares à construção democrática⁷.

A insatisfação é tamanha que para 94% dos eleitores⁸, os políticos que estão no poder não os representam, sendo popularmente percebida como corrupta, inconfiável, regida a interesses próprios, capitaneada pelos desejos dos detentores do poder e que não atingem os anseios sociais.

Apesar dos amplos direitos políticos que garantem uma participação da sociedade civil, há uma relevante abstenção não só à participação direta como também no pleito eleitoral em si. A despeito disso, em 2018, 30,3% do eleitorado brasileiro se absteve no primeiro turno das eleições⁹, o que corresponde a cerca de 30 milhões de pessoas, desse modo, a apatia é exposta pela expressiva quantidade de abstenção do eleitorado mesmo quando o ato de votar é obrigatório.

Isso decorre não só por problemas externos relacionados à dinâmica do próprio sistema eleitoral brasileiro e suas disfunções, principalmente a corrupção sistêmica, mas há também fatores internos associados à própria sociologia dos partidos, à estrutura

⁷ DATA FOLHA. Grau de confiança nas instituições. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdci.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2021.

⁸ CONGRESSO EM FOCO. Para 94% dos eleitores, atuais políticos não os representam, aponta pesquisa. Brasília. 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/para-94-dos-eleitores-atuais-politicos-nao-os-representam-aponta-pesquisa/>>. Acesso em: 9 mar. 2021.

⁹ DANTAS, Humberto. Abstenção. In: SOUZA, Cláudio André de. *et al* (Coord.). **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 47.

organizacional rígida e elitizada, pouco espaço de renovação em suas lideranças e a falta de democracia interna.

É nesse contexto que ascendem atores políticos e grupos que se consagram pelo discurso de antissistema/antipolítica/antipartidos, apresentam-se como novo, com soluções imediatistas e que angariam cada vez mais a simpatia de um eleitorado já desgastado e frustrados com a política tradicional.

Com o intuito de buscar sobrevivência frente à crise existente, os partidos passam a exercer um movimento de descaracterização, ao ponto que os próprios partidos rejeitam a si.

Observa-se a crescente tendência de mudança da nomenclatura dos partidos tradicionais, que vem, por exemplo, retirando a denominação “partido” de sua sigla, numa espécie de *rebranding* partidário, demonstrando uma estratégia de distanciamento do que se entende por partido, tornando-se “palatáveis politicamente”.

Nesse tocante acompanhamos o PTN mudando a sua denominação para PODEMOS, PTdoB para AVANTE, o PMDB retira o P referente à nomenclatura partido e volta a se chamar MDB, o PSDC passa a ser reconhecido como Democracia Cristã, o PEN muda para PATRIOTA, o Partido Progressista também retira a letra P e chama-se somente PROGRESSISTAS, bem como o PPS se denomina Movimento 23, e assim sucessivamente, a tendência é de desconstrução do aspecto tradicional, pelo menos no âmbito das aparências.

Além da mudança na nomenclatura, outra estratégia de sobrevivência tem sido o distanciamento dos espectros ideológicos, tornando-se central, flexível e adaptável, a fim de que se possa compor a legenda com diversas lideranças políticas de diferentes posicionamentos e ideologias.

Por outro lado, ao invés de representar uma forma de renovação para manutenção das instituições partidárias, a contrassenso, ao escantear suas ideologias políticas e mudança de sua sigla, as agremiações, vez que “à medida que sua história, suas memórias, e seus militantes compõem a identidade do partido”¹⁰ ao “negar sua ideologia”, podem incorrer em uma irreversível perda de identidade.

No que tange ao fator estrutural, há de se evidenciar o problema relacionado ao fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. Segundo Robert Michels, os partidos políticos acabam se constituindo sob uma estrutura extremamente burocratizada e

¹⁰ RÉGIS, A. et al. RENOVAÇÃO POLÍTICA OU CAMUFLAGEM ELEITORAL?: UM RAIO-X DA “NOVA” POLÍTICA BRASILEIRA. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 2, n. 3, p. 6-13, jul./2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5358/2018_regis_renovacao_politica_camouflage_m.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 mar. 2021. p. 12

centralizada, apresentando-se como organizações oligárquicas¹¹, e por essa razão, as lideranças que as dirigem estão muito mais preocupadas na manutenção das suas posições de poder dentro da estrutura interna da agremiação do que com os “objetivos políticos que inspiraram a sua criação”¹².

Isso expõe a questão da baixa democracia dentro das cúpulas partidárias, onde as decisões ficam concentradas nas mãos dos dirigentes, onde a própria agremiação se estabelece de uma forma que impossibilite ou lenifique o exercício de controle por parte dos filiados¹³.

Tal fato pode ser percebido em razão da queda do número de filiados a partidos políticos. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, as agremiações partidárias perderam cerca de 1 milhão de filiados¹⁴, demonstrando a dificuldade de se atrair e reter quadros para as legendas partidárias.

Scarrow e Gezgor¹⁵, por sua vez, apontam que atualmente, os filiados às agremiações partidárias estão cada vez menos ideológicos do que eram por volta dos anos 90.

Apesar da literatura defender o crescente fenômeno da “democratização interna” - vinculada ao fato do membro filiado ter direito a voto - tal participação seria apenas um simulacro, uma falsa percepção de democracia interna.

Noutro ponto, tem-se o fenômeno da *partitocracia*, evidenciada pela ideia de governo dos partidos, posto o domínio político assumido pelas agremiações com o monopólio das demandas políticas, assim, os partidos passam a capitanear a soberania da nação, pois o mandato em si, do parlamentar, termina por ficar intrinsecamente vinculado às orientações partidárias, como posto por Bobbio “soberanos são os partidos, cuja diretriz política orienta, dirige e vincula o grupo parlamentar”¹⁶.

A lógica preponderante ignora a importância de haver adequação ideológica entre o candidato e a agremiação pois, o sistema eleitoral tal como posto, reproduz cálculos que ignoram por completo a primordialidade de haver concordância entre a agenda pessoal do candidato e as pautas defendidas pelos partidos.

¹¹ AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. Revista debates: revista de ciências sociais, v. 7, n. 2, 2013. p. 13.

¹² *Ibidem*. p. 13.

¹³ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia Interna e o fenômeno da oligarquização dos Partidos Políticos. In FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

¹⁴ O ESTADO. O esvaziamento dos partidos. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,o-esvaziamento-dos-partidos,70003283155>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

¹⁵ AMARAL, 2017 *apud* Scarrow e Gezgor, 2010, p. 22

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. [S.I.]: GEN Atlas, 2000, p. 470.

Temos de um lado a busca por um partido com bom quociente partidário¹⁷ e que possa apresentar uma candidatura competitiva - com capital político e financeiro - e do outro temos partidos com lideranças desgastadas e em declínio, necessitando de quadros politicamente relevantes.

O próprio sistema constrói esses arranjos dessintonizados ideologicamente.

Por fim, existe o fator funcional, vez que numa gestão patrimonialista das agremiações partidárias, acarreta a uma não correspondência com as expectativas sociais, logo, não realiza a sua atribuição constitucional de intermediação entre a sociedade e o poder.

Como resultado¹⁸ tem-se o alheamento do eleitor, com pouco interesse em participar das atividades políticas do Estado; a transferência do controle sobre as atividades políticas, que cada vez menos se dá pelo cidadão por meio dos instrumentos de participação direta e mais pelo próprio Estado por meio dos órgãos oficiais de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e etc); Altos índices de abstenção, votos brancos e nulos no pleito eleitoral e; o fenômeno da demonização e criminalização da política predominando no país um ambiente de antipolítica e desgaste do sistema representativo.

Esse é o cenário que aduba a crise de representatividade, onde, semeados pela antipolítica, faz crescer os Movimentos de Renovação Política no Brasil.

3 OS MOVIMENTOS DE RENOVAÇÃO POLÍTICA E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A experiência histórica demonstra que os partidos políticos sempre desenvolveram relações com organizações da sociedade civil, tais como sindicatos, grupos religiosos e etc., vez que a aproximação com esses setores revertia-se em apoio e aproximação com esse eleitorado setorizado.

Forma-se, nesse sentido, uma dinâmica de troca em que as lideranças dos movimentos se engajam nos partidos políticos, o que Aieta¹⁹ denomina de uma “dupla militância”, e na outra ponta, os partidos também começam a investir nesses movimentos sociais na busca por influência política.

¹⁷ O **quociente partidário** consiste na divisão entre a votação obtida por cada partido pelo quociente eleitoral. Por sua vez, quociente eleitoral é obtido realizando a divisão entre o total de votos válidos e o número de cadeiras em disputa no parlamento.

¹⁸ FARIA, Fernando. **Os Partidos Políticos e a Crise da Democracia Representativa**. 2019. 459 f. Tese de Doutorado - UNIVALI, Itajaí, 2019. p. 268.

¹⁹ AIETA, p. 194

Os Movimentos de Renovação Política, que se autodenominam suprapartidários e independentes, surgem num contexto de escândalos de corrupção, descrédito nos partidos políticos e da ausência de identificação dos eleitores com os atores políticos eleitos.

Muitas são as razões para as jornadas ocorridas no Brasil a partir de 2013. Fatores como a crise econômica, a desigualdade social, os escândalos de corrupção, a desconfiança na classe política, a perda de credibilidade nos partidos políticos e a violência urbana dão sustento ao surgimento dos movimentos de renovação, impulsionados pela comunicação e pela internet, que serviram como importante canal de mobilização.

Segundo Oscar Vieira Vilhena, há dois conflitos de natureza institucional que contribuíram diretamente para os protestos que se sucederam naquele ano. O primeiro decorre da crescente tensão entre o presidencialismo de coalizão e o sistema de controle e aplicação da Lei²⁰ que, conforme o autor sintetiza, traduz-se numa “tensão entre o estamento jurídico e a classe política”²¹. O segundo conflito institucional se dá em razão dos conflitos distributivos entre os “gastos decorrentes de políticas públicas e direitos sociais, de natureza progressiva e os crescentes gastos decorrentes de privilégios e interesses setoriais de natureza regressiva”²².

Identificar, pesquisar e compreender esses movimentos concorre com as dificuldades em se obter informações, de forma transparente e acessível, acerca do financiamento que recebem e o modo no qual os recursos são aplicados, sendo a transparência, princípio que gere a disputa política, tão somente uma medida discricionária, havendo movimentos que espontaneamente o fazem como movimentos que não o fazem.

4 QUEM SÃO E COMO ATUAM

Em 2018, de acordo com o Congresso em Foco²³, dos 11 movimentos independentes que lançaram candidatos ao parlamento, 9 conseguiram eleger ao menos um parlamentar, quais sejam o Agora!, o Renova Brasil, o Livres, Fundação Lemann, o Nós, o Ocupa Política, o Muitas, o Vote Nelas, a Rede de Ação Política Pela Sustentabilidade (Raps) e o Movimento Brasil Livre (MBL).

²⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena; A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das letras, 2018. p. 25.

²¹ *Ibidem*, p. 26

²² *Ibidem*, p. 26

²³ CONGRESSO EM FOCO. Movimentos de renovação política elegem mais de 30 deputados e senadores. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/movimentos-de-renovacao-politica-elegem-mais-de-30-deputados-e-senadores/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

Foram eleitos ao total 34 parlamentares, sendo 29 deputados federais, 4 senadores e um suplente de senador. Alguns dos membros fazem parte de mais de um movimento e estão pulverizados por 15 partidos.

Outros dados levantados pelo veículo jornalístico dão conta que dos 34 parlamentares eleitos, 16 nunca haviam exercido nenhum tipo de mandato eletivo, demonstrando que o apoio dado aos movimentos reproduziram candidaturas realmente competitivas e que conseguiram disputar espaço com lideranças tradicionais com largo apoio financeiro e político.

Como o ordenamento brasileiro não permite candidaturas avulsas, os membros desses movimentos precisam se filiar a partidos políticos, a fim de que se atinja o requisito de elegibilidade referente a necessária filiação partidária. Dos partidos que mais elegeram membros de Movimentos estão o PSB com 8 parlamentares, seguido do Novo e do Psol com 4 parlamentares cada, da REDE e do PSDB que elegeram 3 parlamentares cada, PPS e PDT cada um com 2 parlamentares e DEM, PHS, PROS, PSC, PSD, PSL, PTB e PV com 1 parlamentar cada.

Tendo como recorte os movimentos que mais elegeram parlamentares em 2018, as informações colacionadas abaixo foram extraídas dos sites e mídias sociais destes, portanto, o nível de detalhamento reflete, por conseguinte, o nível de transparência e acessibilidade às informações apresentadas em suas próprias plataformas.

5.1 ACREDITO, RENOVABR E O AGORA

O Movimento Acredito, fundado oficialmente em agosto de 2017 por Felipe Oriá, Tábata Amaral e José Frederico Lyra²⁴, tem por objetivo a renovação política, de atuação na nacional, instituindo-se como um movimento suprapartidário, comprometido com a “renovação de pessoas, práticas e princípios na política”²⁵. Inclusive, sua formação expressa justamente o caráter de rede desses movimentos. Dentre os membros-fundadores, há os que pertenciam a outras organizações - Tábata Amaral participou do programa JovensRAPS, enquanto que Felipe Oriá e José Frederico Lyra participaram da formação de lideranças do RenovaBR.

²⁴ MOURA, G. V. D. A interação entre os Movimentos de Renovação Política e os partidos na dinâmica eleitoral de 2018: Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: 2019. p. 104.

²⁵ Disponível em: < <https://movimentoacredito.org/#tab1> >. Acesso em: 29 abr. 2021.

O Movimento Acredito se apresenta como uma nova forma de fazer política, tendo como premissa a redução de desigualdades, perquirindo um “projeto de país mais estável, justo e desenvolvido”, com a quebra de privilégios e a superação da construção estrutural de um Estado “aristocrática, escravocrata e patriarcal”²⁶.

Além da agenda social, pauta-se o eficientismo estatal, um “Estado eficiente e menos engessado”, preocupando-se com uma gestão voltada à obtenção de resultados, políticas públicas sedimentadas em evidências e nos contextos locais, desenvolvendo, assim, uma “economia moderna e verdadeiramente competitiva”, com a promoção do empreendedorismo e da inovação, fomentando uma economia que respeite o meio-ambiente e com respeito aos povos indígenas e comunidades tradicionais”²⁷.

Além do intenso uso da comunicação e das redes sociais, a mobilização é feita com a realização de eventos; o lançamento de núcleos locais e Estaduais; a realização de debates públicos sobre eleições, agenda da organização e temas relacionados; posicionamentos públicos, bem como reuniões de mobilização de membros e de apoio ao Movimento²⁸.

A lideranças são selecionadas por meio de um processo seletivo, denominado Projeto de Lideranças Cívicas do Acredito, que determina como critérios²⁹ de avaliação o alinhamento do candidato aos valores e princípios do Acredito; compromisso com o Movimento e com uma possível candidatura; representatividade substantiva tanto do próprio movimento como da sociedade e; diversidade de gênero, orientação sexual, raça, classe social, etnia, ideologia e etc.

Sobre a forma de financiamento, conforme abordado em seu próprio *site*, o Acredito percebe apenas doações de pessoas físicas, limitando o valor da doação a um teto máximo de 20% do orçamento total do movimento. Não há a disposição de dados referente à prestação de contas dos valores movimentados.

No site do referido movimento não consta o CNPJ, tampouco o estatuto social, não sendo possível a averiguação da natureza jurídica da instituição, nem a quem as doações são encaminhadas.

Outro movimento é o RenovaBR, fundado em novembro de 2017 por Eduardo Mufarej, sócio da Tarpon Investimentos e presidente da Somos Educação, instituído sob a natureza jurídica de Associação Privada, e inscrito no CNPJ sob o nº. 29.268.394/0001-45, e

²⁶ Disponível em: < <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁷ Disponível em: < <https://movimentoacredito.org/#tab1>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁸ MOURA, G. V. D. *Op cit.* p. 105.

²⁹ Informações constantes no edital do Processo de Seleção de Representantes Cívicos <<https://drive.google.com/file/d/1MUGNLH-EUYaxUZuTxji5AovH86oed84/view>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

tem como principal objetivo a formação e qualificação de novas lideranças políticas, de caráter educativo e formativo, atuando com a seleção, formação, acompanhamento e mobilização das lideranças.

Conforme edital que regulamenta o processo seletivo³⁰, a seleção é feita em três etapas, sendo todas eliminatórias.

Dentre os compromissos a serem assumidos está o do respeito às regras democráticas; ao comportamento ético e ter como motivação a vontade de servir à sociedade.

Há também a especificação dos objetivos e visão de futuro do movimento, sendo eles o combate irrestrito à corrupção; gestão fiscal responsável; priorização do cidadão em detrimento da máquina pública; políticas sociais que promovam a igualdade de acesso à educação, saúde e segurança de qualidade; respeito às liberdades individuais; e a gestão sustentável dos recursos naturais.

Dentre as benesses concedida aos selecionados está o acesso ao programa de formação de lideranças políticas; auxílio financeiro entre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 12.000,00 (doze mil reais); bem como o suporte e aceleração através de ferramentas de inteligência política, mídias sociais e mentoria.

No que tange a transparência dos recursos percebidos e das ações realizadas, o RenovaBr disponibiliza relatórios anuais referente às atividades desenvolvidas e sobre as lideranças formadas, bem como relatório de auditoria realizada por uma auditoria independente externa ao movimento, com as demonstrações financeiras que compreendem o balanço patrimonial; demonstrações de resultado; do resultado abrangente; das mutações do patrimônio líquido e; dos fluxos de caixa, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

O Movimento Agora, formado em 2016 por Ilona Szabó, Leandro Machado e Patricia Ellen surge em razão da insatisfação de seus membros-fundadores com o cenário político brasileiro. Diferente do RenovaBR, o grupo se propõe a atuar, principalmente, na pesquisa, discussão e formulação de propostas de políticas públicas³¹, tendo como foco a Educação, Saúde, Combate às Desigualdades, Segurança, Economia, Governo e Tecnologia, Emprego e Empreendedorismo, Sustentabilidade, Cidades e Reforma do Estado³².

³⁰ Edital que regulamenta o processo seletivo do RenovaBr: <<https://drive.google.com/file/d/1pszcGMdYonOzrDpJgMjuRZmBdEOeqvHM/view>> Acesso em: 29 abr. 2021.

³¹ OLIVEIRA, Lígia de Moraes; MACEDO, Roberto Gondo. Movimentos de renovação política no Brasil: o engajamento da sociedade civil na era digital. PENSACOM BRASIL. São Paulo: 2019. p. 10.

³² <<https://www.agoramovimento.com/prioridades/>> Acesso em 31 jul. 2023.

Em 2018, o Movimento Agora elegeu três membros para a bancada federal e distrital respectivamente, tendo sido eleita a deputada federal Joênia Wapichana (REDE-RR), o deputado federal Marcelo Calero (Cidadania-RJ) e o deputado distrital, Leandro Grass (REDE-DF). Similar ao que ocorre com o Movimento Acredito, não há em seus sites oficiais dados atualizados dos membros eleitos em 2022.

Com relação à transparência o Agora emitiu Relatórios de Gestão em 2018³³ e 2019³⁴, disponível para acesso público por meio de seu sítio eletrônico, onde trás suas estratégias, entregas, perspectivas, compromissos e prestação de contas.

O que se observa no primeiro pleito com a participação dos movimentos é a ocorrência de uma relevante renovação dos quadros. A Câmara dos Deputados teve uma renovação de 47,3%, enquanto que o Senado Federal chegou a 87% de renovação. Dos novos parlamentares eleitos, 34 vieram dos Movimentos de Renovação Política.

NOME³⁵	PARTIDO	CARGO	GRUPOS
Alessandro Molon	PSB	Deputado Federal	Raps
Alessandro Vieira	Rede	Senador	Renova, Acredito
Arnaldo Jardim	PPS	Deputado Federal	Raps
Aurea Carolina	Psol	Deputada Federal	Muitas, Ocupa Política
Diza Gonzaga	PSB	Deputada Federal	Renova
Eduardo Costa	PTB	Deputado Federal	Raps
Felipe Rigoni	PSB	Deputado Federal	Acredito, Renova
Fernanda Melchionna	Psol	Deputada Federal	Vote Nelas, Ocupa Política
Francisco Jr.	PSD	Deputado Federal	Raps
Franco Cartafina	PHS	Deputado Federal	Raps, Lemann
Henrique Arruda	PROS	Suplente De Senador	Livres

³³

<https://www.agoramovimento.com/wp-content/uploads/2019/03/RelatorioDeGestao2018_vFINAL_MEMBROS.pdf> Acesso em 31 jul. 2023.

³⁴ <<https://www.agoramovimento.com/wp-content/uploads/2020/06/Relat%C3%B3rio-Anual-2019.pdf>> Acesso em 31 jul. 2023.

³⁵ Tabela construída a partir de dados constantes no site do Congresso em Foco.

Joenia Wapichana	Rede	Deputada Federal	Agora!, Renova
João Campos	PSB	Deputado Federal	Raps, Lemann
Kim Kataguirí	DEM	Deputado Federal	MBL
Leandre	PV	Deputado Federal	Raps
Lucas Gonzalez	Novo	Deputado Federal	Renova
Luiz Lima	PSL	Deputado Federal	Renova
Mara Gabrilli	PSDB	Senadora	Raps
Marcelo Calero	PPS	Deputado Federal	Livres, Agora!, Raps, Lemann, Renova
Paulo Ganime	Novo	Deputado Federal	Renova
Paulo Martins	PSC	Deputado Federal	MBL
Pedro Cunha Lima	PSDB	Deputado Federal	Raps
Professor Luiz Flávio Gomes	PSB	Deputado Federal	Raps
Randolfe	Rede	Senador	Raps
Rodrigo Agostinho	PSB	Deputado Federal	Raps
Rodrigo Coelho	PSB	Deputado Federal	Raps
Rodrigo Cunha	PSDB	Senador	Raps
Sâmia Bomfim	Psol	Deputada Federal	Ocupa Política
Tabata Amaral	PDT	Deputada Federal	Acredito, Renova, Raps
Tadeu Alencar	PSB	Deputado Federal	Raps
Talíria Petrone	Psol	Deputada Federal	Ocupa Política
Tiago Mitraud	Novo	Deputado Federal	Raps, Renova
Túlio Gadêlha	PDT	Deputado Federal	Nós
Vinicius Poit	Novo	Deputado Federal	Raps, Lemann, Renova

Nessa estrutura, em 2018, o Movimento Acredito elegeu quatro parlamentares: o senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE); a deputada federal Tábata Amaral (eleita pelo PDT-SP, porém, por decisão favorável do TSE que permitiu sua desfiliação partidária sem a perda do mandato, está atualmente no PSB-SP); o deputado federal Felipe Rigoni (PSB-ES); e o estadual Renan Ferreirinha (PSB-RJ). No entanto, com relação ao pleito de 2022, não há nos sites oficiais do movimento nenhuma informação com relação aos membros eleitos, sendo possível apenas verificar a reeleição da deputada federal Tábata Amaral (PSB-SP) e a suplência de Felipe Rigoni, que atualmente está Secretário de Meio Ambiente do Espírito Santo e de Renan Ferreirinha, que está Secretário de Educação do Rio de Janeiro.

Por sua vez, nas eleições de 2018³⁶, o RenovaBR conseguiu eleger 17 membros, sendo nove deputados federais - Tábata Amaral, Vinicius Poit, Marcelo Calero, Paulo Ganime, Luiz Lima, Tiago Mitraud, Lucas Gonzalez, Felipe Rigoni, Joênia Wapichana; sete deputados estaduais - Fábio Ostermann, Davi Maia, Daniel José, Heni Ozi Cukier, Marina Helou, Ricardo Mellão, Subtenente Eliabe e; um senador - Alessandro Vieira.

5 Da Narrativa Renovatória E As Controvérsias

No que se refere à ideologia e a proposta renovatória, conforme dispõe Aieta, a narrativa de que esses Movimentos políticos são autônomos e independentes, serve tão somente para distanciá-los, no âmbito das aparências, dos “modos tradicionais de fazer política”, sendo a narrativa do apartidarismo e ao mesmo tempo antipartidarismo mera retórica, e que na realidade dos fatos trata-se a dinâmica de um “jogo de esconderijos”³⁷.

Conforme disposto pela autora,

Existe na realidade um “jogo de esconderijos” e apesar de o discurso apartidário predominar entre os participantes desses movimentos, paradoxalmente, inclusive, entre os próprios militantes partidários, na prática, **esses grupos não funcionam sob o signo do apartidarismo. Há notória influência dos partidos embora ela seja sempre camuflada, pois a grande maioria dos movimentos sociais estabelece relações e vínculos com agentes externos, sejam eles partidos ou outros grupos de impulsionamento político no rol dos tradicionais aparelhos ideológicos do Estado.**

Portanto, o que se estabelece é uma conflituosa relação entre os movimentos e as agremiações partidárias.

³⁶ Conforme planilha de Líderes RenovaBR 2018. Disponível em: <<https://media.renovabr.org/uploads/2021/01/Planilha-L%C3%ADderes-RenovaBR-2018.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2021

³⁷AIETA, p. 195.

Um ponto preponderante a se destacar é o fato de que os membros dos movimentos de renovação necessitam se filiar a um partido político para atender ao critério de elegibilidade. Acontece que, para tal ato, posto como “filiação democrática” - e aqui se expõe o quão ideologicamente ruim está a questão da filiação partidária, posicionando-se como ato estratégico-necessário mas não bem quisto, os movimentos passaram a exigir dos partidos a assinatura de termos de compromisso, estabelecendo um comprometimento das agremiações com a autonomia e independência do parlamentar vinculado ao movimento, bem como o seu direcionamento e tratado com a agenda do movimento, o que provoca um problema jurídico no que tange à regência *interna corporis* das agremiações.

Fato é que os movimentos atuam de forma expressiva no processo político-eleitoral sem qualquer tipo de controle social assim, agem sem vedações e limitações aos quais as agremiações são obrigadas a subordinar-se.

Aieta constata que

[...] esses movimentos **financiam** políticos em um campo **sem o controle e a fiscalização mais atenta das normas de regência eleitoral**, quebrando o princípio da igualdade de condições entre aqueles que disputam o mesmo pleito, exigindo, por vezes, das agremiações partidárias receptoras de seus apadrinhados até a assinatura de termos que criam **diferenças odiosas** entre comportamentos exigidos a parlamentares de um mesmo partido, gerando **acentuado problema jurídico com a deflagração de diferentes normas de regência interna corporis, que flexibilizam o atendimento às exigibilidades estatutárias, ainda que com a anuência irresponsável de dirigentes no melhor estilo do “catch all parties”**.

Esse relacionamento conflituoso pode ser percebido principalmente pelas lides apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse sentido, importante evidenciar *distinguishing* posto pelo Ministro Roberto Barroso no sentido de que, havendo acordo expresso entre o partido e o movimento por meio da assinatura da carta-compromisso, esta se sobrepõe a qualquer orientação partidária, haja vista que o firmamento desses acordo se deu com base na autonomia partidária das agremiações.

Inclusive, em parte da ementa que trata sobre o alcance da carta-compromisso entre o movimento e a instituição partidária, o entendimento que está sendo consolidado nas Cortes Superiores que termina por fortalecer os movimentos em detrimento dos partidos políticos. Vejamos:

[...]

8. A carta-compromisso firmada entre o PSB e o Acredito prevê **“termos da integração dos membros do movimento que desejarem se filiar”**, dentre os quais: (i) participação ativa na “reinvenção de um modelo partidário mais próximo de brasileiras e brasileiros”, contemplada a possibilidade de criação de um grupo de trabalho com tal finalidade; (ii) concessão de “voz e voto” nas instâncias partidárias, com inclusão de ao menos um membro do Acredito nas instâncias decisórias

nacionais e estaduais; e (iii) respeito às “autonomias política e de funcionamento do Acredito” e “à identidade do movimento e de seus representantes”.

9. O documento demonstra que o PSB optou por se mostrar **permeável** ao Acredito, o que refuta a ideia de que haveria simples absorção dos integrantes do movimento como filiados comuns. **Sob a ótica da boa-fé objetiva, criou-se justa expectativa para aqueles de que poderiam contribuir de forma efetiva para a transformação da agremiação.** Trata-se de um **diferencial** em relação à expectativa de outros cidadãos que ingressam na legenda cientes de que lhes cabe aderir a princípios e diretrizes já traçados.

10. **Esse acordo se mostra válido e eficaz** para os fins da presente ação, uma vez que: **(i) não há notícia de decisão da Justiça comum invalidando ou suspendendo a vigência da carta-compromisso assinada pelo PSB e pelo Movimento Acredito; e (ii) não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre as obrigações assumidas pelo PSB e as normas vigentes.**

11. **Declarada a eficácia da carta-compromisso, é inequívoco que a previsão de respeito à “identidade do movimento e de seus representantes” assinala o reconhecimento, pela agremiação, de que não poderia ser exigida dos filiados arregimentados dentro do Acredito a observância de diretrizes partidárias que colidissem com a pauta do movimento cívico.**

12. No caso concreto, era **notório** que o Acredito defendia a aprovação da PEC nº 06/2019, tanto que assim votaram os três parlamentares vinculados ao movimento. Não obstante, o PSB puniu o requerente por contrariar a orientação de bancada, sobrepondo o fechamento de questão às convicções políticas que o parlamentar, na linha defendida pelo Acredito, manifestava no tema da reforma da previdência desde antes de se filiar.

[...]

15. As teses defensivas não merecem acolhida. É certo que o “fechamento de questão”, pelo qual se define a posição oficial do partido em determinada matéria legislativa, é um modo legítimo de concretização da disciplina partidária. Contudo, **o PSB havia voluntariamente restringido sua prerrogativa de direcionar a atuação parlamentar dos membros do Acredito.** Além disso, a aplicação uniforme da sanção a todos os parlamentares que votaram a favor da PEC nº 06/2019 apenas confirma que o partido desconsiderou, inteiramente, que havia prometido dispensar tratamento diferenciado ao parlamentar, em atenção a sua condição de integrante do Movimento Acredito.

[...]

Pois bem, se há acordo expresso, este irá se justapor a qualquer orientação partidária, estabelecendo-se um paradoxo na regência *interna corporis* das agremiações partidárias.

A falta de previsibilidade normativa que importe em imposição de limites, vedações, prestação de contas e construção normativa - e não jurisprudencial - da vinculação da carta-compromisso, faz com que os movimentos sejam percebidos de modo acrítico e conformista, fomentando um campo de insegurança jurídica e política.

Tal instabilidade pode ser percebida, por exemplo, pelo fato das agremiações partidárias já se articularem no sentido de barrar candidaturas de quem porventura tenha passado ou faça parte de movimento de renovação política, é o que aconteceu em 2020 em resolução posta pelo PSOL do Rio que vetou a candidatura de Thais Ferreira (1ª suplente do partido na Alerj).

Portanto, posto os conflitos e como modo de pacificação jurídico-política, eventual regulamentação pretende garantir a esses movimentos ares democráticos e constitucionais.

É preciso que haja um delineamento expresso de quem esses grupos representam, quais os interesses políticos, até para que não se passe a admitir o uso dos partidos tão somente como legendas de aluguel, sendo a filiação apenas um instrumento de viabilização de candidaturas, levando a uma candidatura ficta, comprometida somente com a agenda do movimento e sem vinculação alguma às pautas e ideologias do partido.

6 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS COMO GARANTIA DE LISURA DO PLEITO ELEITORAL

O processo político-eleitoral é norteado pela positivação de normas fundamentais que buscam articular instrumentos que visem o equilíbrio na disputa eleitoral, tais como (i) o princípio da isonomia; (ii) o princípio democrático; (iii) o princípio republicano; (iv) o princípio da proporcionalidade e; (v) o princípio da transparência.

O princípio da transparência é próprio do Estado Democrático de Direito, sendo o sigilo uma exceção à regra, porquanto é incompatível com o princípio republicano.

A participação e a transparência derivam-se do Princípio Democrático do Estado, vez que a “qualidade da democracia implica na qualidade da publicidade e transparência das informações e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania”³⁸.

Noutra perspectiva, a desconfiança na classe política e a corrosão do sistema representativo, faz com que a construção de instrumentos de fiscalização e controle social fortaleçam a democracia representativa.

A ausência de transparência desgasta o processo político-eleitoral e se torna, inclusive, contramajoritário, haja vista que os Estados Modernos buscam aprofundar cada vez mais os instrumentos de controle e *accountability*.

Sobre isso, importante evidenciar a posição de MESSA e BARBOSA³⁹ sobre enquadramentos institucionais, vez que o que entendemos hoje por democracia requer a consolidação da “visibilidade no exercício do poder” e a “segurança da estabilidade política”, esses fatores favorecem a criação de uma racionalidade capaz de instaurar não apenas “estados de direito”, como precipuamente, instaurar estados legítimos.

³⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; CAROLI, Denny Angelo da Silva de. Transparência do Processo Eleitoral. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (coords.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 229

³⁹ MESSA, Ana Flávia; BARBOSA, Susana Mesquita. Instrumentos da Transparência Eleitoral. p. 181-190. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (Coord.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 182 - 183.

“estados legítimos” com vista a **salvaguardar a confiança** do cidadão nas potencialidades de um Estado parceiro, instrumental, consensual, com potencialidades elementares de transparência e integridade, na construção de salvaguarda da liberdade e igualdade.

A transparência eleitoral é, portanto, inerente à estabilidade democrática, razão de ser das percepções modernas de democracia e, de modo manifesto, é a existência de transparência que distingue um Estado Constitucional (com o fortalecimento de uma democracia substancial) de um Estado Absoluto⁴⁰, estando inclusive, posto constitucionalmente por atravessar o princípio da publicidade, dos instrumentos que sustentam o direito à informação e à participação popular.

Nesta quadra, quando temos movimentos que atuam e influenciem no processo político-eleitoral, e isso pode ser compreendido pela quantidade de membros que estão sendo eleitos, é imprescindível que essas associações também se submetam ao mesmo ordenamento principiológico que regem demais instituições, devendo haver uma regulamentação que norteie a forma de atuação, imponha limites para evitar abusividades e permita que haja um dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, fazendo com que o corpo social possa ter conhecimento de quais são as fontes de financiamento desses movimentos, e que assim também se exerça um controle social.

Observa-se, ademais, que a prestação de contas é um dos principais mecanismos atinentes ao princípio da transparência, não sendo viável, sob o ponto de vista principiológico, a existência de movimentos de renovação com relevância, engajamento e influência cada vez maiores na dinâmica política, sem que haja instrumentos que permita o controle externo pela sociedade civil e órgãos de controle.

Nesse sentido, conforme Carlos Mário da Silva Velloso⁴¹, a prestação de contas serve para:

[...] vislumbrar a origem dos recursos eleitorais e a forma como foram efetivados seus gastos, possuindo o fator teleológico de impedir o abuso do poder econômico e assegurar paridade para que todos os cidadãos tenham condições de disputar os pleitos eleitorais.

⁴⁰ BOBBIO, p. 139.

⁴¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de direito eleitoral, São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

Assim, o intuito da prestação de contas é de fomentar um processo político-eleitoral igualitário, vez que a transparência permite que se coíba práticas de corrupção, abuso de poder econômico, ocorrência de doação por fontes constitucionalmente vedadas e a ocorrência de atos de desvirtuem a legitimidade do sufrágio.

7 DA NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE

As normas atinentes ao ordenamento eleitoral são construídas pela Constituição Federal, por Legislação Complementar e pela construção jurisprudencial e decisões do Tribunal Superior Eleitoral, assentando-se este último como essencial ao processo político-eleitoral pois, em razão dos vãos normativos, axiológicos e ontológicos, atribui-se ao TSE o papel de ordenar toda a sistemática posta e preencher as lacunas existentes, trazendo mais segurança jurídica.

Por outro lado, tecem-se as críticas quanto à forma excessiva de atuação deste órgão jurisdicional, consubstanciado no fenômeno da judicialização da política, ou tal como posto por Hirschl⁴², um processo de *juristocracia*, onde os poderes decisórios das instituições representativas - executivo e legislativo - são transferidos ao judiciário, incompatível com o regime democrático, onde se estabelece a separação dos poderes.

Porém, o próprio corpo constitucional permite que o Poder Judiciário assumira uma postura particularista⁴³ quando do exercício da *judicial review*, vez que a este órgão é também imposto uma postura de proteção à Constituição Federal e ao regime democrático.

Caberia, portanto, atuação do judiciário para

- (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e;
- (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

Por contínuo, assenta-se a jurisprudência no seguinte sentido:

O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais **expansiva e particularista** por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais **deferentes e formalistas**, sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria.

⁴² HIRSCHL, Ran. Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004, p. 1.

⁴³ ADI 4650/DF

Porém, verifica-se, ademais, ser uma atuação subsidiária, cabendo ao parlamento a elaboração de uma lei que regulamente não só os limites que devem reger a atuação dos movimentos de renovação, como também para que se estabeleça um regime de prestação de contas anual, tal qual os partidos o fazem, para que, em razão do princípio da transparência, tanto o corpo social possa exercer um controle sobre os movimentos, como o próprio TSE, reprovando contas que não estivesse de acordo com as fontes admitidas constitucionalmente.

Não se ignora o fato de que a formação intelectual e a qualificação de quadros políticos seja algo bem-vindo, principalmente a um sistema representativo tão desgastado, a problemática gira em torno da ausência de fiscalização e controle por parte do poder público, vez que a transparência é inerente ao regime democrático.

O que se propõe é garantir aos movimentos de renovação política uma construção normativa às luzes democráticas-constitucionais que regem o processo político, precisando, com sua regulamentação, um mínimo de transparência, auditabilidade e soluções políticas que atendam a todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os partidos políticos são instituições imprescindíveis à existência e pleno funcionamento do regime democrático, sendo-lhes atribuídos, por força constitucional, a estruturação da competição eleitoral, o lançamento de candidaturas, doutrinação política, a expressão dos anseios sociais, bem como governar e conduzir os trabalhos legislativos, estabelecendo-se como “corpos intermediários” entre a sociedade civil e o corpo político, sendo, portanto, a forma mais adequada de institucionalização do poder.

Lado outro, a vasta literatura científica demonstra o desgaste apresentado pelo modelo representativo e pela crise partidária, faz com que o vácuo deixado pelos partidos no sentido de promover doutrinação e lançar candidaturas, importando em relevância influência no processo político-eleitoral, seja ocupado pelos movimentos de renovação política, o que importa em desorganização do arranjo democrático, vez que cabe a atribuição de intermediação entre a sociedade civil é dos partidos políticos, por força constitucional.

É percebido, portanto, que os movimentos e os partidos passam a relacionar-se numa espécie de troca disfuncional, porquanto as agremiações partidárias investe nesses movimentos na busca por influência política e utilização do prestígio que essas instituições possuem com a sociedade civil, por instituírem-se como *outsiders* e combativos ao sistema posto.

Noutra ponta, tem-se os movimentos de renovação usando os partidos tão somente como legendas de aluguel, pois para viabilizar a candidatura de seus filiados e preencher os requisitos atinentes aos critérios de elegibilidade, vinculação por meio de uma “filiação democrática”, impondo-lhes, por meio da assinatura de uma carta-compromisso, vinculando o parlamentar ao movimento, bem como o seu direcionamento ideológico, provocando um problema jurídico-político no que tange à regência interna corporis dos partidos políticos.

Resta evidente que, apesar dos movimentos atuarem com relevante influência no processo político e terem cada vez mais quadros sendo eleitos a cada pleito eleitoral, a ausência de regulamentação faz com que estes atuem de forma incompatível com o ordenamento principiológico que rege a dinâmica política-eleitoral.

Conforme demonstrado a crescente judicialização de conflitos envolvendo as partes - partidos e movimentos - a relação conflituosa existente tornar-se-á cada vez combativa, importando em mais um processo de desgaste do modelo representativo.

Além do mais, a transparência eleitoral estabelece-se como inerente à estabilidade democrática, desse modo, é incongruente com um Estado Constitucional a existência de movimentos que atuem de forma tão incisiva no processo político, sem que sejam-lhes submetidos às regras e princípios que regem a dinâmica eleitoral.

Por essa razão, torna-se cada vez mais emergente a necessidade de regulamentação dos Movimentos de Renovação Política, estabelecendo-se vedações e limitações à luz das fontes inadmitidas pelo ordenamento eleitoral e constitucional, com regime de prestação de contas anual à Justiça Eleitoral, para que, com o intuito de dar aos movimentos às luzes do que rege a democracia, busque-se instruir critérios de transparência e auditabilidade.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **O jogo de esconderijos dos partidos invisíveis**. In: ALMEIDA, André Mota. et al (Org.). *Democracia Conectada e Governança Eleitoral*. Campina Grande: EDUEPB, 2020.

AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista debates: revista de ciências sociais*, v. 7, n. 2, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. Processo nº 26.603, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2007, DJe-241, 19 dez. 2008. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia Interna e o fenômeno da oligarquização dos Partidos Políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341. *Tratado de Direito Eleitoral*, v. 2.

CONGRESSO EM FOCO. **Movimentos de renovação política elegem mais de 30 deputados e senadores**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/movimentos-de-renovacao-politica-elegem-mais-de-30-deputados-e-senadores/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CONGRESSO EM FOCO. **Para 94% dos eleitores, atuais políticos não os representam, aponta pesquisa**. Brasília. 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/para-94-dos-eleitores-atuais-politicos-nao-os-representam-aponta-pesquisa/>>. Acesso em: 9 mar. 2021.

DATA FOLHA. **Grau de confiança nas instituições**. São Paulo. 10 jul. 2019. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdci.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2021.

DANTAS, Humberto. Democracia. In: SOUZA, Cláudio André de. *et al* (Coord.). **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020. p. 227-228.

FARIA, Fernando. **Os Partidos Políticos e a Crise da Democracia Representativa**. 2019. 459 f. Tese de Doutorado - UNIVALI, Itajaí, 2019.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

KINZO, Maria D'Alva. **Os partidos políticos: percepções públicas e laços partidários no Brasil**. RBCS, v. 20, n. 57, fev. 2005.

MESSA, Ana Flávia; BARBOSA, Susana Mesquita. Instrumentos da Transparência Eleitoral. p. 181-190. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (Coord.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOURA, Gabriel Vieira de. **A interação entre os Movimentos de Renovação Política e os partidos na dinâmica eleitoral de 2018**. 2019. 213 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

O ESTADÃO. **O esvaziamento dos partidos**. Disponível em:

<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,o-esvaziamento-dos-partidos,70003283155>. Acesso em: 30 mai. 2021.

OLIVEIRA, Ligia de Moraes; MACEDO, Roberto Gondo. Movimentos de renovação política no Brasil: o engajamento da sociedade civil na era digital. PENSACOM BRASIL. São Paulo: 2019.

RÉGIS, A. *et al.* RENOVAÇÃO POLÍTICA OU CAMUFLAGEM ELEITORAL? UM RAIOS-X DA “NOVA” POLÍTICA BRASILEIRA. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 2, n. 3, p. 6-13, jul./2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5358/2018_regis_renovacao_politica_camuflagem.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; CAROLI, Denny Angelo da Silva de. Transparência do Processo Eleitoral. In: MESSA, Ana Flávia; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BARBOSA, Susana Mesquita (coords.). Transparência Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de direito eleitoral, São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena; **A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

IMUNIDADE CONSTITUCIONAL E O LIMITE DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS PARLAMENTARES

Thaiz Santos Sardinha Pessanha

RESUMO: Sob uma perspectiva inicial, pode-se dizer que o Poder Legislativo é visualizado como um dos pilares sustentadores da democracia. Nesse sentido, estão à frente do referido poder os parlamentares, os quais têm imunidades parlamentares. A partir disso diz que esse estudo tem como finalidade analisar a sistemática das Imunidades Parlamentares, bem como discorrer sobre o instituto presente no Ordenamento Constitucional Brasileiro, como também sua origem, finalidade e espécies, sabendo-se que o Poder Legislativo como um todo e seus membros, atuam com caráter de independência e liberdade no exercício de suas funções constitucionais. A partir disso, vê-se que o referido conjunto de regras é compreendido na presente pesquisa com o intuito de poder colocar em tese o tema referente A Imunidade Parlamentar no Direito Constitucional Brasileiro, a divisão desse instituto em imunidade material e imunidade formal, quais os parlamentares que gozam dessa prerrogativa, a imunidade de Deputados Estaduais e Vereadores, bem como as motivações que levam os parlamentares a possuírem referidas garantias que os imunizam, a perda do mandato pela cassação ou extinção, bem como o foro privilegiado, suas críticas e uma análise de casos concretos. Isso fará com que haja uma melhor compreensão acerca do comportamento dos parlamentares que tiveram os mandatos cassados.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal. Imunidade Parlamentar. Deputados. Senadores. Perda do Mandato. Foro Privilegiado.

ABSTRACT: From an initial perspective, the Legislative Power is seen as one of the pillars supporting democracy. In this regard, parliamentarians, who enjoy parliamentary immunities, are at the forefront of this power. This study aims to analyze the systematics of Parliamentary Immunities and discuss the institute present in the Brazilian Constitutional Order, as well as its origin, purpose, and types, considering that the Legislative Power as a whole and its members act with independence and freedom in the exercise of their constitutional functions. From this, it is observed that this set of rules is understood in this research with the intention of theoretically addressing the topic of Parliamentary Immunity in Brazilian Constitutional Law, dividing this institute into material immunity and formal immunity, identifying the parliamentarians who enjoy this prerogative, the immunity of State Deputies and City Councilors, as well as the motivations that lead parliamentarians to have such guarantees that immunize them, the loss of mandate through revocation or extinction, as well as the privileged forum, its criticisms, and an analysis of specific cases. This will lead to a better understanding of the behavior of parliamentarians who have had their mandates revoked.

KEYWORDS: Federal Constitution. Parliamentary Immunity. Deputies. Senators. Loss of Mandate. Privileged Forum.

INTRODUÇÃO

Diante de uma análise inicial, é imprescindível compreender que a imunidade parlamentar está diretamente vinculada à proteção do Poder Legislativo, como também ao exercício, de forma independente, dos mandatos de cunho eletivo e representativo. Dessa maneira, a presente pesquisa busca realizar uma análise dos referidos privilégios parlamentares no Brasil, com o objetivo de traçar uma visão concomitante entre as imunidades, bem como a impunidade que se faz presente no cenário político brasileiro. Depreende-se, portanto, que o fundamento dessa garantia aos parlamentares, pois está atrelado à autonomia dos Poderes, sendo esses um de seus mecanismos essenciais.

Somado a isso, afirma-se que os membros do Poder Judiciário têm garantias específicas, tais quais: a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Essas garantias também são estendidas ao chefe do Poder Executivo, o Presidente, uma vez que não é possível instaurar uma ação por crime comum ou crime de responsabilidade sem a observância de um procedimento próprio e complexo.

Debate-se muito, correntemente, que cenário político brasileiro o tema “Imunidade Parlamentar”, tem ganhado destaque em notícias, após alguns casos de prisão de parlamentares, que atualmente no Brasil, dos 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais, pelo menos 106 (cento e seis) são investigados, parte deles já condenados em alguma instância e outros são réus em processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal. Casos de acusações de lavagem de dinheiro, improbidade administrativa e corrupção em que Deputados e Senadores são réus. Processados, em alguns casos presos, mas, continuam exercendo sua função, despertam na sociedade a problemática deste tema que é a prática destas prerrogativas que não devem servir para benefício pessoal do parlamentar, mas desempenhada em função do cargo que exerce.

As imunidades parlamentares são prerrogativas inerentes à função parlamentar, que garante o exercício do mandato, com plena liberdade de expressões, palavras e votos, bem como estar garantido contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas. Previstas em nossas Constituições, com algumas exceções nos movimentos autoritários, as referidas prerrogativas, dividem-se em dois tipos: a) imunidade material, real ou substantiva (também denominada inviolabilidade), que implica a exclusão da prática de crime, assim como a inviolabilidade civil, pelas opiniões, palavras e votos dos parlamentares (art. 53, caput); b) imunidade processual, formal ou adjetiva, trazendo regras sobre a prisão e processo criminal dos parlamentares (art. 53, §§ 2.º a 5.º, da CRFB/88).

No que diz respeito, precisamente, às regras das imunidades parlamentares, é importante destacar as alterações com o advento da EC n. 35. De 20.12.2001, onde passaram a ser analisadas principalmente em relação ao processo criminal.

1 HISTÓRICO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR NO CONSTITUCIONALISMO.

Com a finalidade assegurar a liberdade e garantir a independência do Poder Legislativo frente aos outros Poderes e à sociedade, conceitua-se imunidade parlamentar como a prerrogativa que determina que Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por opiniões, palavras e votos. Nesse passe, assinala Alexandre de Moraes:

Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários. (MORAES, Alexandre, Direito Constitucional, 28ª edição, São Paulo. Ed. Atlas S.A. 2012, p. 456.)

Segundo a historiografia, nota-se que não se sabe ao certo o real nascimento do instituto da imunidade parlamentar, uma vez que há divergência entre doutrinadores a respeito da origem.

Nesse passe, alguns estudiosos apontam suas raízes na civilização greco-romana, (SANTOS apud MORAES, 2005, p.395), já outros mencionam o período medieval inglês, que, posteriormente, teria sido recepcionado pelo constitucionalismo do século XVIII e adaptado ao Parlamentarismo Moderno (PIOVESAN&GONÇALVES, 2003, p.190-206).

Em contrapartida, outros atribuem este título à França como a representante da origem das imunidades parlamentares. De acordo com Jorge Kuranaka, os membros da Assembleia Nacional Constituinte da França no 03 de setembro de 1791 (título III, seção V, arts. 7º e 8º) contemplaram na Constituição a seguinte redação:

Art. 7º Os representantes da nação são invioláveis, não poderão ser processados, acusados nem julgados, em tempo algum, pelo que tiverem proferido, escrito ou praticado no exercício de suas funções de representantes.

Art. 8º Somente poderão ser presos, por fato criminoso, em flagrante delito ou em virtude de mandado de prisão, dando-se ciência imediata ao Corpo Legislativo. O processo somente poderá continuar depois que o Corpo Legislativo houver decidido sobre a procedência da acusação (KURANAKA, 2009, p. 95).

Em 1971 a Constituição Francesa, registrava em seus artigos indícios da instituição parlamentar, marcada também de sua origem histórica de determinação, influenciando diretamente em outras Constituições, inclusive a do Brasil.

Contudo, no que diz respeito, precisamente, ao do nascimento da instituição da imunidade parlamentar, dificilmente encontra-se uma exatidão. Pois, paralelamente a esse entendimento, outros estudiosos, de forma contrária, argumentam que efetivamente na Inglaterra deu-se à origem da instituição imunidade parlamentar, como defende Alexandre de Moraes (MORAES, 2005, p. 95).

Em síntese, a imunidade parlamentar passa a ter notadamente uma forma mais definida na transição da Idade Média para a Idade Moderna. Nesse passe, nas palavras de Alexandre de Moraes:

A criação das imunidades parlamentares como corolário da defesa da livre existência e independência do Parlamento tem no sistema constitucional inglês sua origem, através da proclamação do duplo princípio da *freedom of speech* (liberdade de palavra) e da *freedom from arrest* (imunidade à prisão arbitrária), no *Bill of Rights* de 1688, os quais proclamaram que a liberdade de expressão e de debate ou de troca de opiniões no Parlamento não pode ser impedida ou posta em questão em qualquer corte ou lugar fora do parlamento (MORAES, 2005, p. 95).

Assim, seguindo esse entendimento, no velho continente o instituto se consolidou e perdura até os dias atuais. Um dos conceitos mais defendidos nos Estados Unidos é o chamado *freedom of speech*, ou seja, a liberdade de discurso. O direito constitucional de senadores e deputados de não terem a obrigação de responder às interpelações acerca de seus discursos ou debates. É de se destacar que o *freedom of speech* e *freedom from arrest*, que é a prerrogativa de não ser preso ou molestado por dívidas ou questões civis, durante o mandato, foi implementado em meados do ano de 1689 e a primeira lei maior da França foi no ano de 1971, trazendo em seus artigos 7º e 8º suas prerrogativas imunes ao parlamentar.

A imunidade parlamentar no Brasil se encontra presente desde a primeira Constituição Federal, ainda no período imperial, assegurando aos membros da casa legislativa a imunidade parlamentar. Em todas as Constituições do Brasil esse instituto recebeu ampliações e também restrições, no que diz respeito à sua abrangência. Em 25 de março de 1824 foi criada a primeira Constituição por Dom Pedro I, denominada de “Constituição Política do Império Brasil”, nesta Constituição já era assegurado aos senadores e deputados as imunidades e inviolabilidades, estabelecidos pelos artigos 26 ao 28:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções.

Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Nesse sentido, Eduardo Oliveira Ferreira afirma em seu artigo “Origens e Fundamentos das Imunidades Parlamentares”, que durante o Império a imunidade fora respeitada seguindo a constituição, inclusive para deputados contrários ao regime: *"durante o período imperial, especialmente o segundo reinado, a imunidade parlamentar era presente e muito respeitada, haja vista que era permitido a um parlamentar se manifestar em posição contrária ao regime monárquico, sendo republicano e abolicionista."* (FERREIRA, Ed. 2010, pg.80-83).

Assim, durante o período republicano, a Constituição de 1891, permaneceu o entendimento no sentido que a Imunidade Parlamentar era indispensável para adequada atividade legislativa, sendo mantida nos artigos 19 e 20 da Constituição supracitada. Da mesma maneira, o instituto da imunidade parlamentar manteve-se durante as Constituições de 1934 e de 1946.

Por conseguinte, em todos os períodos em que a democracia vigorou no Brasil, manteve-se o instituto da imunidade parlamentar. É conveniente recordar-se de que, a Constituição desde 1937 permitia a responsabilização civil e criminalmente dos parlamentares por suas falas e discursos, como estabelecia o parágrafo único do artigo 43 da referida Constituição:

Parágrafo único - Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento.

No período da Regime Militar, a inviolabilidade parlamentar passou a ter a seguinte interpretação em seu parágrafos 2º e 3º do artigo 34 da Constituição de 1967:

§ 2º - Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação.

§ 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

A Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969 praticamente estabeleceu o fim do instituto da imunidade parlamentar. Vide as disposições dos seguintes artigos por ela alterados:

Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

§ 1º Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

§ 2º Nos crimes comuns, os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 3º A incorporação, às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 4º As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, o convite judicial.

Em 1988 em um período de redemocratização que sucedeu o regime militar, deu-se início a uma nova Constituição Federal, que teria sido desenvolvida com objetivo de melhoria, uma vez que, o novo Congresso teria receio de serem perseguidos novamente por suas ideias e seus discursos, como ocorreu durante o regime militar.

Com desígnio de separar os Poderes, independentes e harmônicos entre si (Legislativo, Executivo e Judiciário) e assegurar a liberdade do representante do povo ou do Estado - membro no Congresso Nacional, a Constituição traça um conjunto de normas que instituem prerrogativas e proibições aos congressistas e dispõe o instituto da imunidade parlamentar.

Prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, a imunidade parlamentar tem por finalidade excluir qualquer hipótese de represália, perseguição ou julgamento.

Nesse sentido, afirma Gilmar Mendes:

A imunidade não é concebida para gerar privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo. (MENDES, Ed. 2021. p. 1069).

Portanto, as imunidades parlamentares são prerrogativas inerentes à função parlamentar, que garante o exercício do mandato, com plena liberdade de expressões, palavras e votos, bem como estar garantido contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas.

2.1 ESPÉCIES DE IMUNIDADE PARLAMENTAR

No que diz respeito às Imunidades Parlamentares, pode-se afirmar que essas nasceram com o intuito de afiançar a independência desse Poder, de forma a permitir o desenvolvimento das funções desse parlamentar, sem que o mesmo seja submetido a outros poderes. Nesse sentido, essas são essas as prerrogativas de Direito Público Interno o qual tem um cunho personalíssimo, sendo assim, são colocadas em benfeitoria da função do parlamentar, objetivando a garantia da situação individual dos congressistas.

2.2 IMUNIDADE MATERIAL OU INVIOABILIDADE PARLAMENTAR

A imunidade parlamentar, também denominada de real ou substantiva, está prevista no art. 53, caput da Constituição Federal, e da garantia que aos congressistas federais são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas concepções, discursos e votos, desde que guardem relações com o exercício do mandato, ou seja, devem possuir nexo de causalidade com a atividade parlamentar, não se limitando ao âmbito do Congresso Nacional. Logo, se o parlamentar estiver fora do Congresso Nacional, mas no exercício da função do cargo de parlamentar federal, estará guardado em qualquer lugar do território nacional, não sendo considerado crime sua opinião, palavra ou voto.

Segundo Damásio E. de Jesus, as imunidades materiais são como causas funcionais de isenção de pena. Argumenta-se que:

Os parlamentares, desde que cometido o fato no exercício da função, não respondiam pelos chamados delitos de opinião ou de palavra, concluindo que nestes casos, diante da imunidade penal, os deputados federais e os senadores ficaram livres do inquérito policial e do processo criminal. (JESUS, Ed. 1988, p. 53.)

Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “[...] a inviolabilidade alcança toda manifestação do congressista onde se possa identificar um laço de implicação recíproca entre o ato praticado, ainda que de fora do exercício do mandato, e a qualidade de mandatário político do agente” (RE 210.917, Rel. Min. Carlos Britto, j. 13.11.2017, DJE de 14.03.2008).

A imunidade cível tornou-se expressa com a Emenda Constitucional n.35/2001, embora desde antes, fosse admitida pela jurisprudência do STF (RE 210.917, julgado em 12-8-1998 e publicado em 18-6-2001, rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence). Com alcance limitado pela própria finalidade que a enseja, a imunidade parlamentar exige que o ato, para ser tido como imune à censura penal e cível, tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício do seu mandato. Segundo Alexandre de Moraes:

A imunidade material implica subtração da responsabilidade penal, civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos. Nas suas opiniões, palavras e votos, jamais se poderá identificar, por parte do parlamentar, qualquer dos chamados crimes de opinião ou crimes da palavra, como os crimes contra honra, incitamento ao crime, apologia de criminosos, vilipêndio oral a culto religioso etc., pois a imunidade material exclui o crime nos casos admitido; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal. (MORAES, Ed. 2012, p. 462.)

Nesse ensejo, a jurisprudência atual dá como assentada a existência da imunidade quando a manifestação oral ocorre em recinto parlamentar. Entretanto, se as palavras são proferidas fora do Congresso, será necessário guardar vínculo com o exercício de representação política.

A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) – que representa um instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo – somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial (locus) em que este exerça a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática in officio) ou tenham sido proferidas em razão dela (prática propter officium), eis que a superveniente promulgação da EC 35/2001 não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula da inviolabilidade. A prerrogativa indisponível da imunidade material – que constitui garantia inerente ao desempenho da função parlamentar (não traduzindo, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal) – não se estende a palavras, nem a manifestações do congressista, que se revelem estranhas ao exercício, por ele, do mandato legislativo. A cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, caput), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe a existência do necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes. (Inq 1.024-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-11-2002, Plenário, DJ de 4-3-2005.)

Não obstante, Gilmar Mendes destaca que, se alguém é injuriado por parlamentar, beneficiado pela imunidade e retrucado de imediato, pode também se ver livre de repressão criminal. Como o caso do inquérito (Cf. Inq. 1.247, DJ de 18-10-2002, rel. Min. Marco Aurélio) em que certo homem público, sem atribuição do cargo de parlamentar, apontado de maior Ali-Babá da História, atribuiu à imprensa, a declaração ao fato de o congressista ter sido por ele frustrado em empresas ilícitas.

É fundamental destacar que tal prerrogativa atribuída ao parlamentar possui eficácia temporal absoluta. Assim, pode-se dizer que o parlamentar não pode ser investigado ou responsabilizado nas instâncias civil ou criminal por palavras, votos emitidos no decorrer de seu mandato e opiniões, que pressupõe a inexistência, no período, de ato ilícito ou infração penal e civil.

2.3 IMUNIDADE FORMAL E PRERROGATIVA DE FORO

A imunidade formal, igualmente denominada de processual, garante ao parlamentar não ser preso ou não permanecer preso, ou seja, está relacionada à prisão dos parlamentares, bem como ao processo instaurado contra eles. A prerrogativa protege o congressista desde a expedição do diploma, não se admitindo nem mesmo a prisão cível. Nesse sentido, as regras no que diz respeito à prisão dos parlamentares federais, poderá ser cautelar ou processual ou somente em razão de sentença transitada em julgado e contra a qual não cabem mais recursos. Nesse sentido, dispõe o art. 53, § 2º, da CRFB/88, em redação determinada pela EC n. 35/2001:

Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à respectiva casa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão (BRASIL, 2001).

De acordo com o entendimento sufragado na ADPF 5526, o STF pode impor a Deputado Federal ou Senador qualquer das medidas cautelares previstas no art. 319 do Código de Processo Penal. Para tanto, se a medida imposta for um fator que impeça, de forma direta ou indireta, que o político, senador ou deputado, exerçam seus mandatos, a Câmara ou Senado podem recusar a medida cautelar a qual havia sido determinada pelo judiciário.

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal pode tomar medidas cautelares diversas da prisão contra parlamentares. Entretanto, se a medida diversa da cautelar de prisão, impedir de forma direta ou indireta o exercício do mandato, poderá ser aplicado por analogia o art. 53, §2º da Constituição Federal.

Portanto, se a Casa parlamentar decidir pela não manutenção do cárcere, a prisão deverá imediatamente ser substituída. Tratando-se desta forma de decisão política discricionária do Parlamento, que poderá assim resolver mesmo na hipótese de não se verificar qualquer ilegalidade, não infringindo à regra geral do art. 5º, LXV, da Constituição Federal, pois a art. 53, §2º deve ser interpretado como norma especial.

Antes da EC n 35/2001, a denúncia contra o parlamentar somente poderia dar andamento se a Casa a que ele pertencia consentisse na perseguição penal. Desta forma, sem a devida licença, a ação penal não poderia ter seguimento até o término do mandato, além de não ocorrer prescrição durante o período em que o processo estava paralisado.

Com a EC n. 35., em 2001 o processo passou a ter andamento normal, independentemente de manifestação da Casa Legislativa. Podendo ainda, a Casa decidir pela a

sustação do processo, depois de acolhida a denúncia ou a queixa pelo Tribunal. Assim, a sustação deverá seguir nos termos do art. 53, §3º, da Constituição Federal, tratando-se de processos abertos por crimes ocorridos depois da diplomação e durante o mandato.

O pedido de sustação não poderá ocorrer de ofício pelo Plenário da Casa, também não podendo ser solicitado pelo próprio réu. Devendo desta forma, ocorrer uma provocação de qualquer partido político que tenha representação na Casa para colocar em votação o pedido, onde será decidido por maioria absoluta dos membros, juntamente com o Plenário da Casa.

Enquanto o processo estiver suspenso, a prescrição penal não corre, porém, volta a ter curso ao término do mandato. Algumas pessoas, por exercerem determinadas funções, possuem a prerrogativa de serem julgadas originariamente por determinados órgãos. Trata-se de foro por prerrogativa de função.

O Supremo Tribunal Federal possui a prerrogativa de processar e julgar originariamente o Deputado Federal e Senador, que de acordo com o art. 53, §1.º da Constituição Federal, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, perante a prática de qualquer tipo de crime, ou seja, de natureza penal comum *stricto sensu*, durante o curso do mandato e que guardem relação com a função exercida, ou seja, *propter officium*.

Assim, se não houver relação com o mandato será julgado em primeira instância, sendo a denúncia realizada por um promotor da comarca e recepcionada pelo juiz de direito. Para Aury Lopes Jr. existe um aspecto de desvantagem nesse novo entendimento. Argumenta-se que:

A desvantagem é que um juiz de primeiro grau terá que julgar um senador ou deputado em exercício, o que pode criar constrangimentos, pressões, favorecimentos ou perseguição política (lawfare), enfim, criar embaraços e problemas para a independência e imparcialidade da jurisdição. Inclusive, esse era o argumento utilizado pela doutrina e jurisprudência para – antes da mudança de entendimento – justificar que, uma vez empossado, o agente “adquiria” a prerrogativa para o julgamento inclusive para crimes praticados anteriormente. (LOPES, Ed. 18º-2021, p. 324)

Em maio de 2018 a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal Cria um marco objetivo, seguindo o entendimento que, ocorrendo o fim da instrução processual no STF, mesmo que ao réu não esteja mais atribuído o cargo de parlamentar, o processo permanecerá no STF e será julgado pelo mesmo. Logo, se a instrução processual não estivesse finalizada e o réu não ocupasse mais o cargo como parlamentar, haveria deslocamento de competência para o Primeiro grau.

Portanto, o momento para a fixação definitiva da competência do Supremo Tribunal Federal, ocorre com o fim da instrução processual, ou seja, com a publicação do despacho de

intimação para a apresentação de alegações finais. Não obstante, é importante destacar que no caso de uma pessoa com prerrogativa de foro cometer o crime juntamente com um particular (crime de concurso de pessoas), como regra geral, sendo caso de conexão ou continência, todos os agentes seriam julgados no tribunal competente para julgar o detentor do cargo. Trata-se da regra geral prevista no art. 79 do Código de Processo Penal.

Em contrapartida, existe o entendimento por parte da jurisprudência do STF de cindir, permanecendo no tribunal apenas o detentor do cargo. Nesse sentido, o Inq. 4506 (Caso de Aécio Neves) o Supremo Tribunal Federal reafirmou que a regra geral é o desmembramento. De acordo com Aury Lopes Jr. há uma insegurança jurídica nesse tema, e destaca em sua obra doutrinária:

O Min. Luiz Fux “também observou que a jurisprudência do STF é no sentido do desmembramento, a não ser nos casos em que os fatos estejam de tal forma imbricados que a separação prejudique as investigações. No caso dos autos, ele lembrou a argumentação do Ministério Público de ser necessária a produção de prova unificada. Especificamente nesse caso, o STF – por maioria (vencido o Min. Marco Aurélio) – manteve todos os investigados reunidos (conexão), mas reafirmou que a regra geral é a cisão. (LOPES, Ed. 2021, p. 330)

Nesse sentido, podemos destacar como fundamento para esse entendimento o verbete de número 704 da súmula do Supremo Tribunal Federal, que diz:

Não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal a atração por continência ou conexão do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados.

Em síntese, tratando-se ainda de imunidade formal no processo, os Deputados e Senadores não serão obrigados a depor sobre informes recebidos ou prestados, em decorrência do exercício do mandato, sobre pessoas que lhes confiaram ou receberam informações. Dessa forma, de acordo com o art. 53, § 6º da Constituição Federal, imunidade testemunhal deve guardar relação com o mandato.

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

[...]

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

No que diz respeito, precisamente, à incorporação às forças armadas, deputados e senadores dependerão de prévia licença da Casa respectiva, ainda que em tempo de guerra. Nesse sentido, dispõe o art. 53, § 7º da Constituição Federal:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

[...]

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

Ademais, é conveniente destacar que as imunidades parlamentares são irrenunciáveis, pois tratando-se de Ordem Pública. Portanto, a prerrogativa pertence ao mandato e não ao indivíduo que ocupa cargo. Assinalou Celso de Mello que:

O instituto da imunidade parlamentar atua, no contexto normativo delineado por nossa Constituição, como condição e garantia de independência do Poder Legislativo, seu real destinatário, em face dos outros poderes do Estado. Estende-se ao congressista, embora não constitua uma prerrogativa de ordem subjetiva desde. Trata-se de prerrogativa de caráter institucional, inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar “*ratione muneris*”, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista isoladamente considerado, não tem, sobre ela, qualquer poder de disposição. (Inq. 510/DF, Rel. Min. Celso Mello, j. 1.º.02.1991, Plenário, RTJ 135/509).

Além disso, o Deputado Federal licenciado exercendo outro cargo, poderá perder o mandato, ou seja, ele não carrega o bônus (as imunidades) mas, carrega o ônus por quebra de decoro parlamentar por atos praticados enquanto licenciado. Nesse ensejo, o apregoado Mandado de Segura 25.579:

Parlamentar Investido em Cargo de Ministro de Estado e Processo Disciplinar - 1

O Tribunal, por maioria, indeferiu pedido de liminar formulado em mandado de segurança impetrado por Deputado Federal pelo qual se pretendia a suspensão de processo disciplinar contra ele instaurado na Câmara dos Deputados, decorrente de representação formulada pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, na qual o impetrante é acusado de quebra de decoro parlamentar por fatos praticados em período em que ocupava cargo de Ministro de Estado. Inicialmente, o Pleno, por maioria, tendo em conta a relevância das questões envolvidas e as circunstâncias do caso, rejeitou preliminar suscitada pelo Min. Marco Aurélio no sentido de que os autos retornassem ao Min. Sepúlveda Pertence, relator, para apreciação da liminar (RISTF, art. 21, IV). Em seguida, por unanimidade, excluiu do polo passivo do writ o relator do Conselho de Ética e Decoros Parlamentar da Câmara dos Deputados, em razão de ser órgão do Conselho sem atribuições decisórias próprias. Após, também por maioria, conheceu do mandado de segurança ao fundamento de se ter pretensão de direito subjetivo suficiente a legitimar o controle jurisdicional sobre as

deliberações do Poder Legislativo, haja vista ser a questão suscitada - a submissão ou não dos atos ministeriais do parlamentar à jurisdição censória das Câmaras - de caráter constitucional. Vencido, no ponto, o Min. Marco Aurélio, que dele não conhecia por considerar tratar-se, no caso, de matéria ligada à economia interna da Câmara dos Deputados, salientando ser incabível controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade.

MS 25579 MC/DF, rel. orig. Min. Sepúlveda Pertence, rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, 19.10.2005. (MS-25579).
(<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo406.htm>)

Não obstante, é importante destacar que a imunidade formal é extensiva ao deputado estadual e deputado distrital. Nesse sentido, expresse a ADI 5823 MC/RJ:

ADI 5823 MC/RJ – Imunidade parlamentar- 2

Plenário, por maioria, indeferiu medidas cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 33, § 3º, e 38, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, os §§ 2º ao 5º do art. 102 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Resolução 577/2017 da respectiva Assembleia Legislativa, bem como contra os §§ 2º ao 5º do art. 29 da Constituição do Estado do Mato Grosso e a Resolução 5.221/2017 da respectiva Assembleia Legislativa. Os dispositivos constitucionais impugnados estendem aos deputados estaduais as imunidades formais previstas no art. 53 da Constituição Federal (CF) (1) para deputados federais e senadores. Já as Resoluções revogam prisões cautelares, preventivas e provisórias de deputados estaduais e determinam o pleno retorno aos mandatos parlamentares, com todos os seus consectários.

(...)

ADI 5823 MC/RN, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8.5.2019. (ADI-5823)

ADI 5824 MC/RJ, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8.5.2019. (ADI-5824)

ADI 5825 MC/MT, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8.5.2019. (ADI-5825)

À vista disso, é faculdade do poder legislativo estadual obter os mesmos benefícios dos congressistas, tendo em vista o fortalecimento da federação, de modo a garantir uma maior estabilidade e autonomia no exercício dos mandatos, que consumam os desejos da sociedade, consagrando o que foi expresse nas urnas, prevalecendo, portanto, à soberania popular.

2.4 O LIMITE DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A PROTEÇÃO QUE A IMUNIDADE PARLAMENTAR DÁ A ALGUÉM QUE EXERCE O MANDATO POPULAR:

O tema “Imunidade Parlamentar” tem ganhado destaque em notícias após alguns casos de prisão de parlamentares. Atualmente no Brasil, dos 513 (quinhentos e treze) deputados federais, pelo menos 106 (cento e seis) são investigados, parte deles já condenados em alguma instância e outros são réus em processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal. (Manual do Brasil).

Diante da importância de liberdade de expressão que é uma das principais características no exercício da função do parlamentar, não é de forma tão simples que se denota quando esse limite é transgredido. Segundo o professor Davi Tangerino, devemos pensar qual o sentido constitucional da imunidade parlamentar, a imunidade existe para que a democracia exista, para que os Deputados e Senadores possam sem medo, defender projetos, criticar o governo ou autoridades e representarem o povo, tendo como limite essa mesma Constituição que dispõe essa imunidade.

Nesse sentido, Davi Tangerino em entrevista afirma que, *“A imunidade é para uma democracia plena, quando ela é usada contra a democracia, então obviamente há uma subversão dessa imunidade.”*

Casos de acusações de desvio de verbas públicas, improbidade administrativa e corrupção em que deputados e senadores são réus, processados e em alguns casos presos, mas, continuam exercendo sua função. Despertam na sociedade a problemática deste tema que é a prática destas prerrogativas que não devem servir para benefício pessoal do parlamentar. Mas, sim, desempenhada em função do cargo que exerce.

Segundo, ainda, os ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes, a imunidade não é concebida para gerar um privilégio aos indivíduos que por acaso enseja desempenho de mandato popular; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do legislativo (MENDES, 2014, p. 915).

Nesse sentido, é importante destacar o inquérito 4781/DF, instaurado – de ofício- pelo ministro Dias Toffoli, designando o ministro Alexandre de Moraes como autoridade investigadora, que investiga notícias fraudulentas, denúncias caluniosas e ameaças ao Supremo.

Inicialmente, foi ajuizada a PET 4456 pela Procuradoria-Geral da República (PGR) que acusa o deputado federal Daniel da Silveira dos crimes de coação no curso do processo, incitação de animosidade entre as Forças Armadas e as instituições civis, além da tentativa de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União.

Em 16 de fevereiro do ano corrente, o Deputado Federal Daniel da Silveira (PSL-RJ) publicou um vídeo de 19m9s, no YouTube, no qual afirma:

“(...) o que acontece Fachin, é que todo mundo está cansado dessa sua cara de filha da puta que tu tem, essa cara de vagabundo... várias e várias vezes já te imaginei levando uma surra, quantas vezes eu imaginei você e todos os integrantes dessa corte ... quantas vezes eu imaginei você na rua levando uma surra... Que que você

vai falar? que eu tô fomentando a violência? Não... eu só imaginei... ainda que eu premeditado, não seria crime, você sabe que não seria crime... você é um jurista pífio, mas sabe que esse mínimo é previsível.... então qualquer cidadão que conjecturar uma surra bem dada com um gato morto até ele miar, de preferência após cada refeição, não é crime (...)

(...)

(...) vocês não têm caráter, nem escrúpulo, nem moral para poderem estar na Suprema Corte. Eu concordo completamente com o Abraham Waintraub quando ele falou 'eu por mim colocava todos esses vagabundos todos na cadeia', aponta para trás, começando pelo STF. Ele estava certo. Ele está certo. E com ele pelo menos uns 80 milhões de brasileiros corroboram com esse pensamento. (...)

(...)

Eu também vou perseguir vocês. Eu não tenho medo de vagabundo, não tenho medo de traficante, não tenho medo de assassino, vou ter medo de onze? que não servem para porra nenhuma para esse país? Não... não vou ter. Só que eu sei muito bem com quem vocês andam, o que vocês fazem.

(...)

vocês deveriam ter sido destituídos do posto de vocês e uma nova nomeação, convocada e feita de onze novos ministros, vocês nunca mereceram estar aí e vários também que já passaram não mereciam. Vocês são intragáveis, inaceitáveis, intolerável Fachin.

(...)

Não é nenhum tipo de pressão sobre o Judiciário não, porque o Judiciário tem feito uma sucessão de merda no Brasil.

Uma sucessão de merda, e quando chega em cima, na suprema corte, vocês terminam de cagar a porra toda. É isso que vocês fazem. Vocês endossam a merda. Então como já dizia lá, Rui Barbosa, a pior ditadura é a do Judiciário, pois contra ela não há a quem recorrer. E infelizmente, infelizmente é verdade. O Judiciário tem feito uma, vide MP, Ministério Público, uma sucessão de merdas. Um bando de militantes totalmente lobotomizado, fazendo um monte de merda”.

O ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes determinou o encaminhamento de cópia do processo em que foi decretada a prisão em flagrante do deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ) ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. O pedido foi feito pelo Conselho, no âmbito da Petição 9456, que informou ter aberto a Representação nº 1/21 para apurar "procedimento incompatível com o decoro parlamentar".

Segundo o documento, o deputado teria incorrido em abuso de prerrogativa ao publicar vídeo no qual, além de propor medidas antidemocráticas contra a Corte, ataca os ministros do Supremo por meio de ofensas à honra e instiga medidas violentas contra suas vidas. Conforme o dispositivo da decisão:

“Diante de todo exposto DETERMINO:

a) a IMEDIATA EFETIVAÇÃO DA PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO, POR CRIME INAFIANÇÁVEL DO DEPUTADO FEDERAL DANIEL SILVEIRA. Nos termos do §2º, do artigo 53 da Constituição Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados deverá ser imediatamente oficiado para as providências que entender cabíveis;

(Inquérito

4.781/DF

-

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo939.htm>

A constituição prevê para os deputados a imunidade material no exercício do mandato no que diz respeito a opinião, palavras e voto. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está consolidada no sentido de que a imunidade material não é revestida de caráter absoluto, pois é necessário que o parlamentar esteja em exercício efetivo de sua função ou que esteja se manifestando em razão do mandato.

No sentido dos limites materiais da imunidade, há uma manifestação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em 2020, no sentido de que essa imunidade não seria de caráter absoluto, ou seja, não abrangeria, portanto, os discursos de ódio. Assinalou o ministro Marco Aurélio:

(...) o fato de o parlamentar estar na Casa legislativa no momento em que proferiu as declarações não afasta a possibilidade de cometimento de crimes contra a honra, nos casos em que as ofensas são divulgadas pelo próprio parlamentar na Internet. (...) a inviolabilidade material somente abarca as declarações que apresentem nexo direto e evidente com o exercício das funções parlamentares. (...) O Parlamento é o local por excelência para o livre mercado de ideias – não para o livre mercado de ofensas. A liberdade de expressão política dos parlamentares, ainda que vigorosa, deve se manter nos limites da civilidade. Ninguém pode se escudar na inviolabilidade parlamentar para, sem vinculação com a função, agredir a dignidade alheia ou difundir discursos de ódio, violência e discriminação.
[PET 7.174, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, j. 10-3-2020, 1ª T, Informativo 969.]

Nesse caso concreto, entendeu a jurisprudência do STF que não havia o exercício do mandato parlamentar e por isso não alcança o instituto da imunidade material. A partir desses aspectos, entendimento, o deputado teria praticado o crime previsto na Lei 7170/1983 de Segurança Nacional (arts. 16, 17, 23 e 26 citados na decisão do Ministro Alexandre de Moraes), trata-se de alusão de emprego de violência ou ameaça (instituições, ao regime democrático, separação de poderes e integridades físicas aos Membros dos Poderes). Os artigos 16 e 17 da Lei de Segurança Nacional tipificam:

Art. 16 - Integrar ou manter associação, partido, comitê, entidade de classe ou grupamento que tenha por objetivo a mudança do regime vigente ou do Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça.

Pena: reclusão, de 1 a 5 anos.

Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito.

Pena: reclusão, de 3 a 15 anos.

Parágrafo único. Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até a metade; se resulta morte, aumenta-se até o dobro.

[...]

Art. 22 - Fazer, em público, propaganda:

I - de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política ou social;

II - de discriminação racial, de luta pela violência entre as classes sociais, de perseguição religiosa; III - de guerra; IV - de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Pena: detenção, de 1 a 4 anos.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço quando a propaganda for feita em local de trabalho ou por meio de rádio ou televisão.

§ 2º - Sujeita-se à mesma pena quem distribui ou redistribui:

- a) fundos destinados a realizar a propaganda de que trata este artigo;
- b) ostensiva ou clandestinamente boletins ou panfletos contendo a mesma propaganda.

Além disso, o artigo 23 da mesma lei diz ser crime:

Art. 23 - Incitar:

I - à subversão da ordem política ou social;

II - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis;

III - à luta com violência entre as classes sociais;

IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei.

Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

Assim, seguindo esse entendimento ocorreu crime e o flagrante, pois o vídeo continuava no ar no canal do Deputado que tinha a possibilidade de retirar o vídeo do ar, mas escolheu não fazer. Diante disso, a jurisprudência do STF entendeu que isso caracteriza flagrância, pois, trata-se de crime permanente (aquele crime que a conduta se protraí no tempo) e o fato do vídeo continuar disponível no canal do Deputado, sendo reproduzido, compartilhado e assistido, isso caracterizaria uma possibilidade de flagrante.

Alexandre de Moraes cita em sua decisão os arts. 302, I, II, do CPP- que fala da possibilidade do flagrante não apenas quando o fato está ocorrendo, mas também quando ele acabou de ocorrer. Ou seja, quando o agente acabou de cometer a infração penal.

Outra questão da inafiançabilidade, partindo do pressuposto que houve o flagrante por conta da permanência delitiva, a Constituição de 1988 prevê três hipóteses de inafiançabilidade no art. 5º, XLII, XLIII e XLIV, da Constituição Federal, Racismo; ação de grupos armados civis ou militares contra ordem constitucional e o Estado democrático (nesse caso também a imprescritibilidade) de crimes hediondos e equiparados a hediondos. E os crimes da Lei 7170 não se amoldam a nenhum desses, então não teria a previsão dessa inafiançabilidade constitucional.

Porém, o Supremo Tribunal federal invocou o art. 324 do CPP, que diz que além das hipóteses de inafiançabilidade, também não se concederá fiança (inciso IV) quando couber a prisão preventiva, ou seja, quando houver o fundamento de prisão preventiva não caberá fiança e neste caso a jurisprudência do STF entende também que há inafiançabilidade.

Essa não foi a primeira vez que o Supremo utilizou esse argumento, pois, há alguns anos o mesmo fundamento foi utilizado na prisão do Senador Delcídio do Amaral. Assim, foi pacificado o entendimento que havia fundamento para a decretação da prisão preventiva e isso

faz com que o crime se torne inafiançável por força do disposto no art. 324 do CPP. Nesse passe, o fundamento da prisão preventiva para Alexandre de Moraes foi de que havia a probabilidade de reiteração da prática criminosa pelo fato de o deputado já responder outras investigações por fatos similares no âmbito do próprio supremo federal, o que demonstraria a possibilidade de reiteração da prática criminosa e, essa probabilidade traria como fundamento da preventiva a necessidade de prisão para garantir a ordem pública.

É conveniente destacar que por determinação da justiça, o deputado Daniel Silveira, teve suas redes sociais suspensas, perfis como Facebook, Twitter e Instagram, foram desativados com intuito de assegurar que novas declarações do mesmo tema não fossem por ele divulgadas. No caso do ex-presidente norte americano Donald Trump os próprios gestores da plataforma das redes sociais decidiram restringir as publicações, após ele ter usado suas redes sociais para incitar os apoiadores a invadirem o capitólio, a fim de impedir a posse do atual presidente Joe Biden.

O ponto importante a ser analisado é que, se a própria plataforma social tomar a iniciativa de restringir esse tipo de publicação, quem pode decidir o que pode ficar no ar? Quem decide o que é crime ou fake News?. Uma vez que, a plataforma tomando essa decisão sem determinação judicial ela pode cometer censura. Logo, percebemos que este é um importante tema a ser discutido pelos gestores das plataformas sociais, pela sociedade e estudiosos. De qualquer forma, esses casos deixam claro que é inadmissível que políticos, Deputados e Senadores usem de suas prerrogativas e redes sociais para subverter a democracia. As redes sociais não podem ser utilizadas para cometer crimes, como foi no caso do deputado Daniel Silveira.

CONCLUSÃO

É interessante evidenciar que existe uma objetivação democrática diante das imunidades parlamentares, as quais visam a independência, harmonia e garantias entre os Poderes da União. Nesse sentido, visualizando a hipertrofia que vem ocorrendo no cenário brasileiro, relativo ao Poder Executivo, vê-se que são de fundamental importância esses privilégios, os quais asseguram de forma contundente uma representação eficaz dos interesses populacionais, sem que haja ameaças aos parlamentares, de forma a garantir uma subsistência democrática, bem como do Estado de Direito.

Soma-se a isso o fato de que no decorrer desse estudo, foram observadas relações que tornam a imunidade parlamentar um privilégio imprescindível diante do Estado Democrático

de Direito, tendo em vista que contribui diretamente para uma boa funcionalidade do Poder Legislativo, como também promovendo as garantias relacionadas a sua independência. Diante disso, analisa-se que, por meio da chamada imunidade material, os parlamentares acabam obtendo proteção no uso da palavra, já por intermédio da imunidade formal, eles têm proteção contra prisão, exceto quando pegos em flagrante delito ou processos.

Em contrapartida, constata-se que o regimento da imunidade parlamentar brasileira, carece de uma revisão acentuada, já que as represálias as quais o instituto é submetido ao longo dos tempos não cessam, tendo em vista que os parlamentares se utilizam dessas garantias existentes na constituição para a promoção da corrupção. De modo que, estes continuam impunes, gerando, consequentemente, uma profunda aversão populacional.

Dessa maneira, considera-se, portanto, que o uso da vantagem da imunidade é salutar à democracia, bem como os abusos existentes, enfraquecendo a imagem do Parlamento. Nesse sentido, é um tanto quanto injusto ter um parlamento, que sirva de como amparo para criminosos, os quais comprem seus mandatos como forma de escapar de processos penais. À vista disso, depreende-se que não há maior desonra na função do parlamentar, bem como do próprio Poder do Estado, como a impunidade.

Nessa perspectiva, afirma-se que os crimes de apologia, e incitação, contra a honra, devem ser aplicados diante dos limites da constituição. Dessa forma, quando ligados a parlamentares, surgem de maneira contraditória, de modo que ele possa, em nome desse privilégio parlamentar, promover valores que vão em oposição à constituição, a qual garante essa mesma imunidade.

REFERÊNCIAS

CNN, entrevista disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KajeZtEmSP4>), acesso em: 30 de março de 2023.

LEGISLAÇÃO, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em: 30 de março de 2023.

LEI Nº 3.689 DE 03 DE OUTUBRO DE 1941, disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10649824/artigo-324-do-decreto-lei-n-3689-de-03-de-outubro-de-1941>, acesso em: 07 de maio de 2023.

LOPES, Jr. Aury, **Direito Processual Penal**, 18ª edição, São Paulo, Ed. Saraiva Educação -2021, p. 324.

MANUAL DO BRASIL, Manual do Brasil, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VmSICP0JXWo&t=204s>, acesso em: 15 de maio de 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira, **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 16.ª ed -São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 1069.

MORAES, Alexandre, **Direito Constitucional**, 28ª edição, São Paulo. Ed. Atlas S.A. 2012, p. 456.

MORAES, Alexandre, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463924&ori=1>, acesso em: 07 de maio de 2023.