

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 15 | dezembro 2023



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico)
ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

REVISTA POPULUS 2023.2

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador - BA

Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Roberto Maynard Frank

Vice-Presidente e Corregedor

Abelardo Paulo da Matta Neto

Membros do Tribunal

José Batista de Santana Júnior

Pedro Rogério Castro Godinho

Arali Maciel Duarte

Moacyr Pitta Lima Filho

Danilo Costa Luiz (Substituto)

Procurador Regional Eleitoral

Samir Cabus Nacheff Junior

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Roberto Maynard Frank

Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Anabel Souza Amorim

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 15, 2023.2

- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2023

– Semestral

ISSN 2446-9319 (meio físico)

ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

1. Direito Eleitoral – Periódico. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. 4. Filosofia Política. 5. Sociologia Política.

I. Bahia. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Escola Judiciária Eleitoral.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Salvador

n. 15, 2023.2, Dezembro 2023

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico). ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

Publicação semestral (Dezembro)

Linha editorial: Propiciar permanente reflexão acadêmica na seara do Direito Eleitoral e nas áreas do conhecimento que o circundam, como a Ciência Política, a Filosofia Política e a Sociologia Política, mediante a divulgação de artigos de juristas, cientistas sociais, filósofos e operadores do direito sobre temas que vicejam no cenário político-eleitoral.

EDITORES RESPONSÁVEIS

Dr. Jaime Barreiros Neto

M.^a Marta Cristina Jesus Santiago

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas (BA)	Ma. Marta Cristina Jesus Santiago (BA)
Dra. Ana Cláudia Santano (PR)	Ma. Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer (BA)
Dr. Carlos Rátis (BA)	Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (BA)
Dr. Dirley da Cunha Júnior (BA)	Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (CE)
Me. Fernando Leal (BA)	Dr. Ricardo Maurício Freire Soares (BA)
Dr. Florian Grotz (Alemanha)	Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG)
Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (RS)	Dra. Suzana Maria C. L.T. da Silva (Portugal)
Dr. Jaime Barreiros Neto (BA)	Dr. Sérgio Silveira Banhos (DF)
Dr. Jairo Nicolau (RJ)	Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (DF)
Dr. Jorge Miranda (Portugal)	Dr. Vitalino José F. Prova Canas (Portugal)
Dr. José Ricardo Ferreira Cunha (RJ)	Dr. Wilson Alves de Souza (BA)
Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal)	
Dra. Marilda de Paula Silveira (MG)	

PARECERISTAS

Dra. Ana Cláudia Santano (PR)	Me. Maira de Barros Domingues (PA)
Me. Bruno Cezar Andrade de Souza (DF)	Dr. Júlio César de Sá da Rocha (BA)
Dr. Cláudio André de Souza (BA)	Ma. Lara Marina Ferreira (MG)
Me. Cláudio Alberto Gusmão Cunha (BA)	Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal)
Me. Cristian Patric de Sousa Santos (BA)	Dr. Marcelo Ramos Peregrino Ferreira (SC)
Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (DF)	Dr. Marcelo Weick Pogliese (PB)
Dr. Daniel Oitaven Pamponet Miguel (BA)	Dra. Marilda de Paula Silveira (MG)
Me. Diogo Assis Cardoso Guanabara (BA)	Dr. Maurício Requião (BA)
Dra. Elaine Harzeim Macedo (RS)	Ma. Michelle Pimentel Duarte (PI)
Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (MG)	Dra. Roberta Maia Gresta (MG)
Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch (BA)	Me. Rogério Carlos Born (PR)
Dra. Fernanda Ravazzano (BA)	Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG)
Dr. Frederico Franco Alvim (SP)	Dra. Salete Maria da Silva (BA)
Dr. Gabriel Marques da Cruz (BA)	Dra. Suzana Maria C. L. T. da Silva (Portugal)
Dr. Humberto Dantas (SP)	Me. Vítor de Andrade Monteiro (AL)
Dr. Josafá Silva Coelho (BA)	Me. Volgane Oliveira Carvalho (PI)

Capa

Felisberto da Silva Bulcão Filho

Editoração e projeto gráfico

Lea Santana da Silva

Revisão e normalização técnica

Andrea Fabiana de Medeiros Pereira

Jaubert Moraes de Jesus

Tiragem deste número em meio físico: 50

SUMÁRIO

Bianca Penélope Souza Nascimento Magalhães Costa

JUSTIÇA ELEITORAL E FERRAMENTAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO
POLÍTICO-DEMOCRÁTICA

Carla Graziela Costantino de Araújo

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATIVISMO JUDICIAL NO ARRANJO
CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES ESTATAIS

Elaine Harzheim Macedo

O VOTO FEMININO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: de Assis Brasil
ao Século XXI

Fábio Monteiro Santos Lima

VOTO ON-LINE: possibilidades e limites à luz dos princípios democráticos

Larissa Cavalcante Mendes Lima

DEMOCRACIA, ESTADO E JUSTIÇA: o contexto eleitoral em face e enlaces

Luciana Pereira de Sousa

Nayara Sávia Ayres Alencar

OS MANDATOS COLETIVOS E AS IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO
EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

ESPECIFICIDADES DA DOSIMETRIA DAS PENAS ELEITORAIS

Salette Maria da Silva

INCORPORANDO LENTES DE GÊNERO NA JUSTIÇA ELEITORAL: relato
de experiência docente em um curso de curta duração

Stephanie Noya S. R. Tanure

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO PARÁGRAFO
2º DO ARTIGO 262 DO CÓDIGO ELEITORAL

MEMÓRIA

Edmund Burke

SPEECH TO THE ELECTORS OF BRISTOL, ON HIS BEING DECLARED BY THE SHERIFFS DULY ELECTED ONE OF THE REPRESENTATIVES IN PARLIAMENT FOR THAT CITY, ON THURSDAY, THE 3D OF NOVEMBER, 1774

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia apresenta ao público, orgulhosamente, o 15º número da Revista Populus, consolidada nacionalmente como uma das mais importantes referências de estudo e pesquisa do Direito Eleitoral e Político do Brasil.

Neste número, Carla Graziela Constantino de Araújo apresenta texto inédito sobre a judicialização da política e o ativismo judicial, tema bastante instigante, polêmico e atual.

Bianca Penélope Souza Nascimento Magalhães Costa, por sua vez, oferece aos leitores da Populus pesquisa decorrente da sua conclusão de estudos de mestrado nos quais abordou a temática das ferramentas digitais de participação político-democrática-eleitoral.

Também decorrente de pesquisas realizadas no âmbito dos estudos de mestrado, o analista judiciário Fábio Monteiro apresenta trabalho reflexivo sobre as possibilidades do voto digital e à distância no Brasil.

A professora e desembargadora aposentada do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Elaine Harzheim Macedo, traz ao lume artigo sobre a evolução histórica da representação feminina na política brasileira.

Já a professora da Universidade Federal da Alagoas, Larissa Cavalcante Mendes Lima, oferta à revista trabalho sobre os enlaces existentes entre democracia, Estado e justiça.

Stephanie Tanure, como produto de estudos realizados no âmbito do grupo de pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia”, patrocinado pela EJE Bahia, apresenta texto em que aborda a inconstitucionalidade do artigo 262 do Código Eleitoral, em sua redação mais recente.

Nayara Sávia Ayres Alencar e Luciana Pereira de Sousa trazem à revista artigo sobre as implicações administrativas do exercício de mandatos coletivos, tema também atual e inovador.

A professora da UFBA, Salete Maria da Silva, por sua vez, apresenta texto reflexivo sobre sua experiência como docente em curso de curta duração sobre a temática “gênero e política” realizado pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE.

O Ex-Procurador Regional Eleitoral de São Paulo, Luiz Carlos Gonçalves, finalmente, traz à Populus trabalho sobre as especificidades da dosimetria de penas em crimes eleitorais.

Finalizando este 15º número, a Revista Populus ainda publica, no seu espaço de memória, o “Discurso aos Eleitores de Bristol”, texto histórico de Edmund Burke, datado de 1774 e considerado um dos textos fundantes da moderna teoria da representação política e dos estudos acerca dos partidos políticos.

A Escola Judiciária Eleitoral da Bahia mais uma vez agradece a todos os articulistas e aos leitores da Revista Populus.

Des. Roberto Maynard Frank

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

ARTIGOS INÉDITOS

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

JUSTIÇA ELEITORAL E FERRAMENTAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-DEMOCRÁTICA

ELECTORAL JUSTICE AND DIGITAL TOOLS FOR POLITICAL-DEMOCRATIC PARTICIPATION

*Bianca Penélope Souza Nascimento Magalhães Costa **

RESUMO

Considerando que as temáticas Democracia e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), antes tão distantes, têm-se aproximado cada vez mais na esfera pública, objetiva-se, neste artigo, investigar de que maneira as TIC's podem ser empregadas para agregar eficácia à iniciativa popular de lei e ao apoio à criação de partido político. Nesse estudo, deixa-se de abarcar o plebiscito e referendo diante das diferenças existentes na forma de participação do cidadão. A partir das dificuldades procedimentais existentes nesses instrumentos, pretende-se responder a pergunta-problema: de que maneira a tecnologia da informação e comunicação pode agregar eficácia ao apoio popular à criação de lei e de partido político? Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica, bem como coleta de dados no portal da Câmara dos Deputados e no Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: democracia; iniciativa popular de lei; apoio a partido político em formação; tecnologia da informação e comunicação (TIC); e-título.

*Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

ABSTRACT

Considering that the themes of Democracy and Information and Communication Technology (ICT), previously so distant, are increasingly approaching the public sphere, the objective of this article is to investigate how ICT can be used to add effectiveness to the popular right initiative and support for the creation of a political party. In this study, the plebiscite and referendum are left out of consideration given the differences in the form of citizenship participation. Based on the procedural difficulties existing in these instruments, we intend to answer the problem question: how can information and communication technologies add effectiveness to popular support in the creation of laws and political parties? To this end, a qualitative approach is adopted, through bibliographical research, resulting from the portal of the Chamber of Deputies and the Superior Electoral Court.

Keywords: democracy; popular law initiative; support for a political party in formation; information and communication technology (ICT); e-title.

1 INTRODUÇÃO

O impacto das tecnologias digitais na esfera pública passou a ser visível nos últimos anos, inclusive por sua utilização pelas instituições públicas no oferecimento de serviços e informações, seja para o reforço ou correção do regime democrático. A internet e demais dispositivos digitais passaram a fazer parte desse sistema aproximando a democracia da tecnologia da informação e comunicação.

Nessa linha de pensamento, busca-se investigar, no cenário da democracia brasileira, notadamente sob o aspecto da democracia participativa, de que maneira a tecnologia da informação e comunicação pode ser empregada para agregar eficácia ao apoio-

mento popular à criação de lei e de partido político.

A saber, o problema de pesquisa, no presente artigo, está nas dificuldades procedimentais existentes na iniciativa popular de lei e no apoio a partido político em formação, relativas à coleta e conferência manual de assinaturas dos eleitores, gerando reduzido escopo de participação popular e esvaziamento dos institutos. Assim, de que forma as TIC's poderiam ser utilizadas para promover eficácia a esses procedimentos de participação político-democrática?

Nessa direção, considerando aqui a importância do exercício da soberania popular direta, bem como a necessidade de acompanhamento da Justiça Eleitoral às novas dimensões de engajamento político que os meios digitais podem ser capazes de proporcionar, é que se busca remodelar com inovação o formato do exercício da iniciativa popular de lei e do procedimento de formação de partido político.

Para tanto, importa investigar o porquê de tais ferramentas não terem a eficácia esperada na nossa realidade prática, apesar de terem sua normatização prevista na Constituição Federal e em legislação própria, quais os fatores impeditivos para seu acesso pelo eleitorado, e de que forma isso poderia ser incentivado.

Lamentavelmente, são dois instrumentos pouco conhecidos pela população, seja em decorrência da falta de acesso do eleitor ou mesmo de informação sobre a própria existência desses mecanismos que, no caso da iniciativa popular de lei, aproxima o cidadão do processo legislativo, e no apoio a partido político, fomenta o pluripartidarismo de nosso sistema político. A atual sistemática conta com morosidade em sua tramitação, com diversas etapas a serem ultrapassadas, as quais constituem verdadeiras barreiras à sua concretização.

Ademais, diante do conceito maximalista de democracia consagrado na Constituição Federal de 1988, importa ir além dos meios representativos da soberania popular, impulsionando o real titular desse poder ao exercício direto e também fiscalizatório, valendo-se, porque não, das modernas ferramentas disponíveis na atualidade.

Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa exploratória, através de pesquisa bibliográfica, em livros, artigos científicos, periódicos e reportagens. Além disso, foi feita coleta de dados no

portal da Câmara dos Deputados, relativamente aos projetos de lei de iniciativa popular apresentados na esfera federal, bem como no Tribunal Superior Eleitoral acerca dos apoios a formação de partido político. Com isso, pretende-se analisar as dificuldades enfrentadas nos atuais procedimentos, bem como apresentar propostas de melhoria.

Ressalta-se que, quanto ao plebiscito e referendo, apesar de, ao lado do projeto popular de lei, constituírem instrumentos da democracia direta, não serão aqui abarcados nessa discussão em razão das diferenças existentes na forma de participação do cidadão.

2 INICIATIVA POPULAR DE LEI E APOIAMENTO A PARTIDO POLÍTICO EM FORMAÇÃO: PROCEDIMENTOS AINDA MANUAIS

A soberania popular é exercida através do sufrágio universal e do voto direto e secreto – democracia representativa -, bem como pelos mecanismos constitucionais de participação, ao que se denomina democracia direta ou participativa, que vem para complementar o caráter representativo de nosso sistema democrático. Dessa forma, ao processo de eleição dos representantes pelo titular do poder soberano, há que se conferir ao cidadão instrumentos capazes de promover o acompanhamento e fiscalização da gestão pública.²

Segundo Leonardo Avritzer, a Constituição de 1988 buscou agregar ao sistema democrático representativo instrumentos de participação do cidadão. Nas palavras do autor:

O Brasil, a partir de 1988, passou a integrar um grupo bastante seleto de países que não têm na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas. Do ponto de vista da arquitetura política, poucos países têm essa formulação presente no plano constitucional, ainda que um número relativamente grande de países tenha presente essa combinação entre representação e participação na sua estrutura política.³

2 BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 129.

3 AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 35.

Assim, os mecanismos participativos, sejam administrativos, judiciais ou legislativos, constituem importantes instrumentos na legitimação da democracia representativa, impactando nas esferas política e social, no debate público e na legitimidade das decisões dos gestores.

Nessa direção, destacamos a iniciativa popular de lei, instrumento previsto no art. 14 da Constituição Federal, com requisitos formais discriminados no § 2º do art. 61⁴, também da CF/88, e regulamentado pela Lei nº 9.709/1998⁵. São eles: assinatura de um por cento dos eleitores no projeto de lei a ser apresentado à Câmara dos Deputados; distribuídos por pelo menos cinco (5) Estados da Federação; mínimo três décimos por cento (0,3%) dos eleitores em cada um deles.

Para a propositura nos municípios, a Carta Magna prevê a subscrição mínima de 5% do eleitorado (art. 29), deixando a cargo da Constituição de cada Estado e da Lei Orgânica do DF os requisitos para sua formalização nos âmbitos estadual e distrital, respectivamente (art. 27).

Na esfera federal, em linhas gerais, o projeto deve ser protocolado perante a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara que verificará o cumprimento das exigências, integrando o projeto a numeração geral das proposições. A mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes conferidos ao autor da proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶ exige ainda apresentação da “lista de apoio”⁷ contendo a assinatura de

4 Art. 61, § 2º, CF. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

5 Art. 13, Lei 9.709/1998. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

6 Art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições: I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral

7 BRASIL. Câmara Dos Deputados. *Formulário – lista de apoio*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto/arquivos/formulario_assinaturas. Acesso em 27 nov 2022.

cada eleitor, nome completo, endereço e título eleitoral. Ademais, cada projeto deve tratar de assunto único, não podendo ser rejeitado por vícios de linguagem ou de técnica legislativa, casos em que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania atuará visando sua regularização.

Atualmente, para que um projeto seja apresentado como sendo de iniciativa popular, são necessárias quase um milhão e meio de assinaturas e, digam-se, assinaturas manuais a serem coletadas e verificadas a autenticidade. Diante desse quadro, buscando analisar o alcance efetivo dessa previsão constitucional, percebeu-se que, na realidade brasileira, em 30 anos, poucos foram os projetos de iniciativa popular de lei apresentados e aprovados no Congresso Nacional, o que poderia ser justificado pelo procedimento manual de coleta e conferência de assinaturas, e seu desvio na tramitação, o que será visto adiante.

Em consulta às propostas legislativas, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>), utilizando os filtros disponíveis na pesquisa - tipo da proposição: PL - projeto de lei; autor: iniciativa popular - o site retorna apenas um resultado, o PL 3855/2019 (Nº Anterior: PL 4850/2016), o que demonstra a dificuldade em localizar, na página do próprio órgão, os projetos de lei de iniciativa popular já aprovados na casa legislativa.

Com isso, na data de 02/11/22, encaminhou-se solicitação no site para obtenção das informações. Em retorno, a Câmara dos Deputados, através de e-mail, informou: “segue abaixo a lista dos projetos que tiveram origem em iniciativa popular, mas que foram adotados por terceiros, para permitir a tramitação imediata”. Em seguida, forneceu os projetos de lei a seguir apontados (5 sancionados em lei), 2 projetos em tramitação e duas leis ordinárias aprovadas a partir de sugestões legislativas. Destaque-se que o próprio legislativo reconhece que, nos projetos de iniciativa popular, procedeu-se à adoção por parlamentares a fim de facilitar a sua tramitação, o que, a nosso ver, desvirtua por completo tal instituto, ratificando o quanto aqui já exposto.

O projeto de lei de iniciativa popular nº 2.710/92⁸, aprovado como Lei nº 11.124/2005, criou o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, e proposto pelo Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), conseguiu enorme apoio de movimentos populares, tendo rapidamente obtido as assinaturas necessárias à sua apresentação (mais de 800.000). No entanto, diante da inviabilidade de conferência pelo Legislativo, o projeto restou acolhido pelo deputado Nilmário Miranda (que consta como autor do projeto), e após diversos requerimentos apresentados por parlamentares, restou aprovada e sancionada a lei, em 2005, após longos 13 anos de tramitação.

O projeto de lei de iniciativa popular nº 4.146/93⁹, conhecido “Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez”, e aprovado como Lei nº 8.930/1994, decorreu da campanha de coleta de assinaturas, em 1992, após o assassinato brutal da atriz Daniela Perez pelo ator com quem contracenava em novela à época. Contando com o apoio da Rede Globo de Televisão, foram coletadas as assinaturas manuais necessárias à proposição do projeto (cerca de um milhão e trezentas mil). No entanto, em razão de vícios formais relativos às assinaturas, o projeto acabou sendo incorporado pelo Poder Executivo (autor do projeto consta “Poder Executivo”), que, após algumas modificações, apresentou-o através da Mensagem nº 571/93, entrando a lei em vigor em 1994.¹⁰

O projeto de lei de iniciativa popular nº 1.517/99¹¹, aprovado como Lei nº 9.840/1999, foi promovido pela Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, com o apoio de demais entidades nacionais. A coleta de assinaturas iniciou-se em 1998 com o fim da legislação contra a corrupção eleitoral ser aplicada ainda nas Eleições de 2000. Tendo

8 BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.710, de 19 de janeiro de 1992*. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [1992]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18521. Acesso em 03 nov 2022.

9 BRASIL. *Projeto de Lei Ordinária nº 4146, de 09 de setembro de 1993*. Da nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [1993]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=219155. Acesso em 03 nov 2022.

10 BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF: Congresso Nacional, [1993]. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35%3E>. Acesso em 14 out 2022.

11 BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.517, de 18 de agosto de 1999*. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, [1999]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=38166. Acesso em 03 nov 2022.

em vista a falta de tempo hábil para conferência da autenticidade das assinaturas que contabilizaram 952.314, o projeto tramitou na Câmara dos Deputados como iniciativa parlamentar (autor do projeto consta o deputado Albérico Cordeiro), tendo sido sancionada como lei em setembro de 1999¹².

O projeto de lei de iniciativa popular n° 518/2009¹³, que instituiu a chamada “Ficha Limpa”, teve por intuito alterar a Lei Complementar n° 64/1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, em atendimento ao disposto no art. 14, § 9º da Constituição Federal que autoriza a previsão infraconstitucional de outros casos de inelegibilidade e prazos visando à proteção da probidade administrativa e moralidade para o exercício de mandato.

O propósito do projeto, que contou com mais de um milhão e trezentas assinaturas, através de forte apoio midiático, foi barrar a candidatura a cargos eletivos de candidatos que não cumprissem com os critérios legais e morais necessários, em razão da vida pregressa desabonadora. As assinaturas foram colhidas pela sociedade civil com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular, no entanto, durante a tramitação, foi apensado ao PLP 168/1993¹⁴ e em razão da aprovação, na forma de substitutivo, do PLP 168/1993, o 518/2009 foi considerado prejudicado e arquivado, enquanto o 168/1993 foi aprovado na Lei Complementar n° 135/2010.

O projeto de lei de iniciativa popular n° 1472/2007¹⁵ (originalmente PLS 174/2006) nasceu da campanha “De Olho no Imposto”,

12 BIBLIOTECA DIGITAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo a Corrupção Eleitoral*: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1999]. Disponível em: https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5. Acesso em 14 out 2022.

13 BRASIL. *Projeto de Lei n° 518, de 29 de setembro de 2009*. Altera a Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>. Acesso em 03 nov 2022.

14 BRASIL. *Projeto de Lei n° 168, de 22 de outubro de 1993*. Dá nova redação das alíneas “d”, “e”, e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [1993]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21571. Acesso em 03 nov 2022.

15 BRASIL. *Projeto de Lei n° 1.472, de 03 de julho de 2007*. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Brasília: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358066>. Acesso em 03 nov 2022.

conduzida por diversas associações comerciais, tendo recolhido 1,5 milhões de assinaturas em apoio ao projeto. Embora a Lei nº 9.709/98, em seu art. 13, oriente que projetos de iniciativa popular sejam apresentados na Câmara dos Deputados, inclui-se o presente projeto entre aqueles considerados de origem na iniciativa popular, mesmo tendo sido protocolado no Senado Federal.

Decorridos os prazos regimentais para recurso, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, em 02/07/2007, com votação concluída na Câmara em 13/11/2012. Encaminhado à sanção, foi transformado, com vetos, na Lei Ordinária nº 12741/2012. Ressalte-se que, em 2006, momento em que era presidente daquela Casa, o Senador Renan Calheiros, assumiu a autoria, com apoio, o que permitiu sua imediata tramitação naquele Senado Federal.

O PL 4850/2016¹⁶, único projeto de lei retornado na pesquisa feita em sítio eletrônico da Câmara, teve sua autuação retificada, em 29/03/2016, por meio de despacho da Mesa Diretora da Casa para constar a autoria como de iniciativa popular. Esse projeto tramita agora sob a numeração PL 3855/2019 com a seguinte situação: Aguardando constituição de Comissão Temporária pela Mesa; Pronta para Pauta no Plenário (PLEN).

Como visto, todos esses projetos acabaram sendo “adotados” por parlamentares para que ingressassem no Congresso como projeto de lei comum, assim não seria necessária a conferência das assinaturas. Além disso, apesar de iniciados pelo eleitorado, a competência para emendas e alterações permanece com o poder legislativo, não havendo garantia de que a essência do projeto apresentado inicialmente permaneça em seu texto final.¹⁷

A Câmara dos Deputados informou ainda os projetos de lei em tramitação indicando-os como “proposições adotadas por parlamentares ou sugestões recebidas pela CLP, mas com origem em iniciativa popular”. Tem-se o PL 7.053/2006¹⁸, constando como

16 BRASIL. *Projeto de Lei nº 3855, de 29 de março de 2016 (Nº Anterior: PL 4850/2016)*. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Brasília: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 03 nov 2022.

17 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 209.

18 BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.053, de 17 de maio de 2006*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997. Brasília: Câmara dos Deputados, [2006]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>. Acesso em 03 nov 2022.

autor Antonio Carlos Biscaia e outros, com mais de 1.200.000 de assinaturas, apensado ao PL 49/2005, que por sua vez está apensado ao PL 8045/2010, que aguarda a criação da comissão especial pela Mesa Diretora.

O PLP 321/2013¹⁹, constando como autor a Comissão de Legislação Participativa (CLP) que recebeu o projeto como sugestão legislativa de mais de 2 milhões de assinatura e, após apreciação favorável, foi transformada em Projeto de Lei Complementar (PLP). Encontra-se apensada ao PLP 123/2012, cuja situação é: aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A Casa Legislativa, em resposta, indicou também o PL 5828/2001²⁰ e PL 2057/2007²¹, sugestões legislativas transformadas em norma jurídica, respectivamente, Lei Ordinária nº 11419/2006 e Lei Ordinária nº 12694/2012, originários de sugestões apresentadas pela Associação dos Juízes Federais do Brasil.

Com base nesse levantamento, percebe-se que grande parte dos projetos de lei iniciados por iniciativa popular – senão a quase totalidade – foram adotados por parlamentares como forma de simplificar o processo de tramitação (afirmado pelo próprio órgão como relatado acima), não sendo, a nosso ver, considerados formalmente como de autoria popular, tendo em vista as diversas modificações implementadas em seus textos, e mesmo a ausência de “autoria popular” no campo do autor do projeto.

Ora, o que efetivamente ocorre na prática é o recebimento, pela casa legislativa, de sugestões de matérias pela sociedade civil a serem normatizadas, o que de fato se deve incentivar como forma de participação popular no processo legislativo, mas que, sob nossa análise, não se enquadraria no instituto constitucional

19 BRASIL. *Projeto de Lei nº 321, de 29 de agosto de 2013*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2013]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>. Acesso em 03 nov 2022.

20 BRASIL. *Projeto de Lei nº 5828, de 04 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2001]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=41619. Acesso em 03 nov 2022.

21 BRASIL. *Projeto de Lei nº 2057, de 19 de setembro de 2007*. Dispõe sobre o processo e julgamento coletivo em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368202>. Acesso em 03 nov 2022.

da iniciativa popular de lei.

No entanto, há autores que, saudando tal prática, denominam-na de iniciativa popular indireta. Para Fernando de Brito Alves, “a iniciativa popular é unicamente uma técnica de iniciativa legislativa tradicional, que pode excluir completamente a intervenção parlamentar, ou apenas deflagrar o processo legislativo (como é o caso brasileiro).”²²

Como forma de ultrapassar os obstáculos formais impostos pela Constituição na iniciativa popular de lei, a Câmara dos Deputados criou a Comissão de Legislação Participativa – CLP para receber sugestões de projetos e apresentá-los em seu nome para viabilizar a sua tramitação, prática defendida por parte da doutrina.

Certo é que realmente inexistente, no Brasil, previsão constitucional ou infraconstitucional sobre os critérios para alteração, aprovação ou rejeição do projeto por parte dos parlamentares, ou mesmo prazo estipulado para sua deliberação.

Percebe-se que, seja devido às formalidades legais de coleta manual de assinaturas, à latente dificuldade da Casa Legislativa na conferência das assinaturas em tempo hábil, ou ainda à assunção pelos parlamentares do projeto de iniciativa popular apresentado para assim “cortar caminho” visando à aprovação da lei, a eficácia desse instrumento fica esvaziada quanto à concretização de uma lei advinda da vontade popular e nos termos inicialmente formulados.

Soma-se a isso a questão prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que exige a representação do projeto por deputado, e o baixo nível de politização de grande parte da população, desconhecidora dos seus próprios direitos políticos, ficando, na iniciativa popular, limitada à fase constitutiva, vez que toda a discussão da matéria e eventuais alterações restam a cargo da casa legislativa.²³

Isso prejudica, visivelmente, a popularização de tal mecanismo – uma vez que o cidadão acaba por ficar desacreditado de sua efetividade – bem como a própria atuação do Poder Legislativo que, ao invés de manter-se na sua atuação fiscalizatória, reconhece sua

22 ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 220.

23 CORRÊA, Bruna Bottero; NETO, Daniel Lena Marchiori. A utilização de tecnologias digitais no procedimento da iniciativa popular no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <http://www.univali.br/direitoepolitica> - ISSN 1980-7791, p. 953.

incapacidade técnica de avaliar os requisitos formais das assinaturas manuais coletadas, e transforma o projeto de lei de iniciativa popular em mera sugestão de tema do eleitor.

Dentre os obstáculos aqui apontados que dificultam a eficácia da iniciativa popular de lei, nossa atenção, neste trabalho, é voltada para a coleta e conferência manual das assinaturas. Diga-se, mesmo quando obtidas as assinaturas necessárias à apresentação perante a Câmara dos Deputados, é nítida a dificuldade do órgão legislativo em conferir-lhes autenticidade, o que leva às demais barreiras aqui vistas do instrumento, e assim, à elaboração de “atalhos” para a tramitação do projeto.

Diante desse cenário, Eduardo Magrani já defendia a legitimação do recolhimento de assinaturas digitais em desburocratização a esse procedimento.²⁴ Nesse sentido, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 7574/2017 que propõe a assinatura digital para apoio de projetos de iniciativa popular, bem como referendo e plebiscito.²⁵

Na seara dos partidos políticos, conforme seu tratamento constitucional, o caráter nacional é destacado como característica e também condição necessária para a sua criação. A matéria é regulamentada pela Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e pela Resolução TSE nº 23.571/2018, alterada Resolução TSE nº 23.647/2021, as quais, além de conferirem autonomia na estrutura interna, organização e funcionamento, trazem como requisitos à criação da agremiação partidária o registro do partido no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal, adquirindo personalidade jurídica na forma da lei civil, e o caráter nacional do novo partido, materializado no apoio mínimo, para registro no Tribunal Superior Eleitoral.

O apoio mínimo consiste no colhimento das assinaturas de eleitores não filiados a partido político, correspondentes, no mínimo, a meio por cento (0,5%) dos votos válidos, dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os

24 MAGRANI, Eduardo. *Novos rumos da participação política por meios eletrônicos*. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 60-61.

25 BRASIL. *Projeto de Lei nº 7574, de 09 de maio de 2017*. Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2135223>. Acesso em 07 nov 2022.

brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos nove estados. Além dessa exigência, em cada estado, deve-se atender ao mínimo de um décimo por cento (0,1%) do eleitorado.

Assim é a previsão do art. 7º, § 1º da Constituição Federal

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Conforme dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral, atualmente, conta-se com 21 partidos em formação.²⁶ Após essa etapa, o órgão partidário constitui, na forma de seu estatuto, os órgãos diretivos municipais e regionais, registrando-os nos Tribunais Regionais Eleitorais de, no mínimo, nove unidades da federação, após o que solicitará o registro do programa, do estatuto e do órgão de direção nacional no TSE, última fase do processo de registro.

O apoio mínimo, segunda etapa do processo de criação de partido político, foi a alternativa encontrada pelo legislador para definição do que seria caráter nacional. Na justificativa do projeto de lei que originou o dispositivo legal – Projeto de Lei nº 2.070/1991, seu autor, o deputado Magalhães Teixeira, defendeu que tal mecanismo não poderia constituir “porteiros abertas”, nem “obstáculos intransponíveis à representação das correntes minoritárias da sociedade”²⁷, dispondo ainda que:

26 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos em formação*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em 18 jan 2023.

27 RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil: significado e implicações de eventuais alterações de seus parâmetros. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 171 -187, jan/jun. 2012, p. 177.

Os parâmetros adotados em nosso projeto, estabelecendo um apoio mínimo, que em dados de 1990 corresponderia a 17 mil eleitores, constitui uma tentativa de buscar esse ponto intermediário que possibilite um sistema partidário na justa medida da representação democrática dos segmentos político-ideológicos expressivos.²⁸

Para o apoio a criação de partido político, a agremiação partidária deve providenciar, no prazo de 2 anos contados da aquisição da personalidade jurídica, a coleta de assinaturas, apresentando ao cartório da respectiva zona eleitoral os formulários, listas ou fichas individuais de apoio para verificação dos dados do eleitor e conferência das assinaturas nos cadernos de votação de eleições anteriores, atestando sua validade, no ínfimo prazo de 15 dias.²⁹

Assim dispõe a Lei nº 9.096/95 em seu art. 9º, §1º, “A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral” e §2º “O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado”.

Percebe-se, por estas disposições, que o procedimento é realizado de forma manual. Além de toda a logística do partido para coletar as fichas com os eleitores, ainda há a dificuldade maior de conferência pela Justiça Eleitoral, já que se trata de uma conferência manual, na qual o servidor precisa analisar se a assinatura/rubrica do eleitor bate com os registros constantes dos cadernos de votação, o que vai depender do eleitor ter comparecido às eleições correspondentes ao caderno de votação consultado, e ainda de uma análise técnica de caligrafia que não faz parte das competências do cartório eleitoral. Ademais, a conferência perpassa pelo atendimento de outros requisitos como o pleno gozo dos direitos políticos e não filiação a partido político.

²⁸ *Ibidem*, p. 177.

²⁹ JORGE, Flávio; LIBERATO Ludgeron; RODRIGUES, Marcelo. *Curso de Direito Eleitoral*, 3 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 204.

Com efeito, durante a elaboração desse estudo, em agosto de 2021, o TSE publicou a Resolução nº 23.647/2021, acrescentando à Resolução nº 23.571/2018, a possibilidade de coleta de assinatura eletrônica, mantendo a assinatura manuscrita.

Veja-se o texto legal:

Art. 13-B. O apoio à formação de partido poderá ser firmado por assinatura eletrônica, a ser captada pelo sistema de coleta de apoio, previsto no § 5º do art. 10 desta Resolução, ou por assinatura manuscrita e, se analfabeto o eleitor, impressão digital a serem apostas em listas ou fichas individuais. (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

§ 1º. A coleta de assinaturas, independentemente do meio pelo qual seja firmada pelo eleitor, constitui ato atribuído ao partido em formação, cabendo à Justiça Eleitoral, nos termos da legislação e desta Resolução: (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

I - a recepção dos dados remetidos pelo partido por sistema próprio; (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

II - a conferência das listas e fichas de apoio; (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

III - a verificação da assinatura, observadas as regras aplicáveis a cada modalidade; e (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

IV - a verificação da aptidão dos eleitores para manifestar o apoio. (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

Nessa direção, a referida resolução prevê a assinatura eletrônica através de certificação digital, e também por código gerado no aplicativo do TSE mediante identificação biométrica do eleitor. Assim dispõe seu art. 13-C:

Art. 13-C. As assinaturas eletrônicas admitidas para os fins desta Resolução são: (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

I - a produzida com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 ; e (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

II - o código gerado em aplicativo do TSE instalado em equipamento mobile de uso pessoal do eleitor, mediante identificação biométrica aferida a partir dos dados do cidadão constantes do Cadastro Nacional de Eleitores. (Incluído pela Resolução nº 23.647/2021)

Em novembro/2021, o TSE disponibilizou nova versão do Sistema de Apoio a Partido em Formação – SAPF para possibilitar o uso da “Assinatura Eletrônica ICP-Brasil”. Henry Cavalcante Lopes, coordenador de Registros Partidários, Autuação e Distribuição do TSE, explica que “de um modo geral, o processo de coleta de apoio à formação de partidos permanece da forma que é hoje. A grande diferença está na assinatura da ficha de apoio pela cidadã ou cidadão, que poderá ser realizada de forma manuscrita ou por meio da assinatura eletrônica ICP-Brasil”.³⁰

Ora, essa nova previsão das assinaturas eletrônicas veio como forma de modernizar o procedimento, no entanto, será mesmo que cumpriu essa finalidade? O caminho para aquele interessado em apoiar a criação de um partido político continuou longo ou até pior, basta pensar que muito mais fácil assinar um formulário de apoio do que tirar uma certificação digital. Além disso, buscou retirar o custo que a Justiça Eleitoral e o partido tem com o atual procedimento (logística de envio de fichas, conferência do material), passando-o ao eleitor que precisará pagar pela obtenção de uma certificação da ICP-Brasil.

Quanto também à recente previsão da utilização do E-título para coleta da assinatura, tal mecanismo encontra-se ainda em construção pelo TSE. A Justiça Eleitoral busca incluir no aplicativo um código próprio a ser gerado a partir da identificação biométrica do eleitor. Ou seja, apesar de já se ter o aplicativo, e também o cadastro biométrico, seja por meras questões técnicas ou outras, ainda não há na prática a viabilidade do apoio a partido através do uso da biometria.

3 BREVE ANÁLISE DO E-TÍTULO DO TSE

Dentre as tecnologias mais recentes e inovadoras da Justiça Eleitoral, tem-se o aplicativo E-título do TSE, lançado em 2017 e em funcionamento desde 2018, o qual permite a obtenção da via digital do título de eleitor, fornecendo rápido acesso às informações cadastrais na Justiça Eleitoral (zona eleitoral, situação cadastral,

30 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL – ANCD. *TSE disponibiliza sistema para coleta de assinaturas eletrônicas em apoio à criação de partido*. Disponível em: <https://ancd.org.br/tse-disponibiliza-sistema-para-coleta-de-assinaturas-eletronicas-em-apoio-a-criacao-de-partido/> Acesso em 27 nov 2022.

certidões de quitação eleitoral e crimes eleitorais), além da possibilidade de cadastramento do eleitor como mesário voluntário, consulta de débitos perante a Justiça Eleitoral e emissão das respectivas multas, justificção de ausência às eleições, emissão de certidões de quitação eleitoral e de nada consta de crimes eleitorais, bem como regularização do cadastro eleitoral, sem a necessidade de presença física ao cartório eleitoral.

Desde 2020, o aplicativo conta com ferramentas de acessibilidade para pessoas com deficiência visual, baixa visibilidade ou daltônicas, com o fim de promover uma maior inclusão dos seus usuários. O acesso ao aplicativo é gratuito e funciona em sistemas operacionais Android e iOS, com fornecimento e inclusão de dados pessoais que obviamente são objeto de proteção.

No ano de 2022, mais de 27 milhões de eleitores já emitiram o E-título³¹, possuindo em mãos a versão digital do título eleitoral, quantitativo que demonstra a adesão, cada vez maior, do eleitorado a essa ferramenta. Certo é que diversos serviços, antes disponibilizados ao eleitor apenas de forma presencial no cartório eleitoral, passaram a ser oferecidos através de acesso ao aplicativo, notadamente com o advento da pandemia causada pela Covid-19 que obrigou o encerramento dos serviços presenciais, inclusive a coleta da biometria que estava ocorrendo em cumprimento ao cronograma posto pelo TSE.

No entanto, o atendimento ao eleitor não foi interrompido, mas sim adaptado à nova realidade, de maneira que os serviços de alistamento eleitoral, transferência, revisão do título de eleitor e tantos outros passaram a ser feitos através do sistema de Autoatendimento do Eleitor – TítuloNet³², demonstrando o quanto a tecnologia pode ser uma aliada ao exercício dos direitos políticos.

Quanto à utilização dessa ferramenta no ano de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral relatou que “Às vésperas das Eleições 2022, cerca de 30 milhões de eleitoras e eleitores no Brasil e exterior já ativaram o aplicativo e-Título. Somente neste ano, foram registradas

31 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2022*: mais de 27 milhões de pessoas já ativaram o e-Título, a versão digital do título de eleitor. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-mais-de-27-milhoes-de-pessoas-ja-ativaram-o-e-titulo-a-versao-digital-do-titulo-de-eleitor>. Acesso em 12 nov 2022.

32 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Autoatendimento Eleitoral - Título Net*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/titulo-eleitoral/autoatendimento-do-eleitor/autoatendimento-do-eleitor-titulo-net>. Acesso em 12 nov 2022.

mais de 13 milhões de ativações.”³³

Através do aplicativo, o eleitor pode realizar a justificativa de ausência às urnas, desde o dia da eleição até 60 dias após o pleito, por meio do celular e tablet, nos casos em que se encontra fora do seu domicílio eleitoral ou impedido de ir à zona eleitoral, ou ainda emitir a guia de multa para pagamento.

No tocante à regularização por ausência às urnas, há alguns anos, o eleitor tinha que comparecer à sede da zona eleitoral para emissão da guia de multa para o pagamento na agência bancária, devendo retornar ao cartório com o comprovante de pagamento em mãos para baixa da multa e finalmente a regularização do seu débito eleitoral. Com o advento da internet, a emissão da guia de multa passou a ser possível através do site da Justiça Eleitoral, no entanto, a baixa continuava dependendo da apresentação do respectivo pagamento.

Amparando-se na evolução da tecnologia da informação e comunicação, a Justiça Eleitoral desenvolveu, através do E-Título, a possibilidade de regularização do débito eleitoral por uma via muito mais prática, bastando somente a emissão da guia pelo aplicativo e seu pagamento, cujo registro automaticamente, via sistema, já passa a constar no cadastro eleitoral. Na mesma ferramenta, o eleitor já emite sua certidão de quitação eleitoral.

Ainda com novas funcionalidades, há o pagamento das multas através de PIX e também o download do arquivo do título de eleitor no formato pdf para impressão, vez que o documento atualmente segue sendo de forma digital. Já se encontra em uso também a biometria facial que possibilita a geração do título por conferência biométrica facial do eleitor.

4 “PROJETO ÁGORA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR” DO TRE-BA

Na linha do quanto aqui exposto, uma proposta de modernização em acompanhamento às tecnologias da informação foi apresentada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – TRE/BA, em junho/2018, ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE, em projeto

33 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *E-Título é o aplicativo mais baixado em lojas Android e Ios*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/e-titulo-e-o-aplicativo-mais-baixado-em-lojas-android-e-ios?SearchableText=e-titulo-e-o-aplicativo-mais-baixado-em-lojas-android-e-ios>. Acesso em 12 nov 2022.

denominado “Projeto Ágora de Participação Popular”, solicitando à Corte Superior o devido encaminhamento para inclusão no catálogo de softwares de desenvolvimento colaborativo.

O referido projeto foi desenvolvido pelos servidores da Justiça Eleitoral Baiana, Maurício Amaral, Jaime Barreiros Neto e André Cavalcante, e apresentado no XLIII Encontro do Colégio de Corregedores Eleitorais³⁴, com a proposta de desenvolver aplicativo para smartphones capaz de coletar dados biométricos do usuário em formato compatível com a conferência automática por batimento com o banco biométrico do TSE, de modo a permitir que o procedimento de apoio a partido político em formação dispensasse a conferência de assinatura por parte dos cartórios eleitorais.

Consoante a proposta, o cidadão biometrizado, através de sua impressão digital em um smartphone, manifestaria sua eventual aquiescência a propostas de projetos de lei de iniciativa popular ou de criação de partidos políticos, identificando-se de forma segura, a partir da conexão entre o aplicativo e o cadastro nacional do TSE.³⁵

Dessa forma, o projeto visava à atualização de procedimentos realizados pela Justiça Eleitoral de acordo com novas tecnologias disponíveis no mercado quanto ao processo de criação de partidos políticos, e também à apresentação de projetos de lei por iniciativa popular.

Conforme um dos autores do projeto, Professor e Doutor Jaime Barreiros Neto,

Se a urna eletrônica elevou, em 1996, o patamar das eleições brasileiras a um alto nível de confiabilidade e integridade, a proposta do “Projeto Ágora” poderá trazer efetividade aos ditames de uma democracia verdadeiramente participativa, em que o papel do cidadão não fique resumido à condição de eleitor.³⁶

A Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, ouvidas as áreas afetas ao Sistema de Filiação Partidária e ao Cadastro Eleitoral, considerou positiva a proposta, uma vez que a solução

34 TVTREBA. Youtube. *Apresentação do projeto Ágora de participação popular no LVIII Encontro de Corregedores da Justiça Eleitoral*. Disponível em: <https://youtu.be/f4HzUITxsao>. Acesso em maio 2022.

35 ALVIM Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; SANTIAGO, Marta (coord). *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia- TRE-BA, 2021, p. 179-180.

36 *Ibidem*, p. 180.

poderia se estender para “diversos serviços ao eleitor, principalmente naqueles em que é exigida a presença do eleitor ao cartório eleitoral: atualização de dados cadastrais, requerimentos de transferências temporárias de eleitor (Voto em Trânsito) e etc.”, além de promover economia no atendimento e elevada comodidade ao eleitor. Vislumbrou-se ainda a possibilidade de se incorporar essa inovação ao e-Título.

Foi informado pela Seção de Cadastro de Eleitores que já se detinha um serviço para autenticação biométrica que poderia, eventualmente, ser utilizado pelo aplicativo que se pretendia desenvolver, podendo ser oferecida a documentação e suporte para acesso ao serviço, mas que, em virtude dos diversos projetos concomitantes e das demandas já priorizadas pelos clientes e superiores, não vislumbravam a possibilidade de participação efetiva da unidade no desenvolvimento colaborativo da solução.

A Coordenadoria de Gestão de TI, por sua vez, destacou que soluções incorporadas ao projeto deveriam passar por avaliação dos regionais para confirmação de necessidade, além do mapeamento sobre a existência de soluções semelhantes sendo elaboradas.

Em 2020, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em ofício dirigido ao TRE-BA, respondeu ser o mencionado projeto tecnicamente viável, contudo, o planejamento para implementação da solução só poderia ocorrer após as eleições municipais de 2020, em virtude da força de trabalho encontrar-se direcionada para projetos e atividades prioritárias relacionadas ao pleito.

À época, o TSE também se manifestou quanto à Consulta nº 11551 – 0601966-13.2018.6.00.0000, de Brasília/DF, aceitando a assinatura eletrônica legalmente válida dos eleitores para a criação de partidos políticos nas listas ou fichas expedidas pela Justiça Eleitoral, desde que houvesse prévia regulamentação pela Corte e desenvolvimento de ferramenta tecnológica para aferir a autenticidade das assinaturas.

Isso veio a ocorrer no ano seguinte com a inclusão do art. 13-B pela Resolução TSE nº 23647/2021 que passou a prever a captação das assinaturas eletrônicas pelo sistema de coleta de apoio, mas com a manutenção da coleta das assinaturas manuscritas, o que parece ter sido uma perda de oportunidade para finalmente

modernizar o procedimento de apoio a um partido político, compatibilizando-o com as tecnologias existentes no mercado.

A Resolução TSE nº 23647/2021, em seu art. 13-C, também trouxe como assinatura eletrônica o código gerado no aplicativo do TSE mediante identificação biométrica do eleitor, objeto da proposta do presente estudo, consistente na utilização da identificação biométrica aferida a partir dos dados do cidadão constantes do Cadastro Nacional de Eleitores. Apesar da previsão normativa, esse mecanismo ainda não foi regulamentado pelo TSE, de forma que a Justiça Eleitoral ainda busca incluir no aplicativo um código próprio a ser gerado a partir da biometria do eleitor.

Dessa maneira, o apoio a um partido político, na prática, ainda continua com a coleta de assinaturas manuais, tendo sido acrescentado a assinatura eletrônica que depende da aquisição por parte do eleitor de um certificado digital. Enquanto isso, o cadastro biométrico nacional, já em uso, inclusive, na votação eletrônica, continua sem efetiva implementação no citado procedimento, constando apenas como mera previsão legal a ser implementada.

O projeto Ágora do TRE-BA também propôs que a utilização do aplicativo, em comunicação com os dados biométricos cadastrados no TSE, permitisse a reunião do percentual exigido pelo texto constitucional para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, em substituição às assinaturas manuais a serem apresentadas ao Legislativo para conferência da autenticidade.

Como se percebe, o TSE regulamentou, com enfoque reduzido, a questão da biometria para suprir as assinaturas no procedimento de apoio a um partido político (sem efetiva implementação na prática), sem menção dessa tecnologia para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

Nesse sentido entende o Professor e Doutor Jaime Barreiros Neto, para o qual

o grande salto tecnológico que poderá impulsionar a nossa democracia, colaborando para a superação da sua crise de representatividade, entretanto, ainda não foi dado, ante a ausência de uma pauta de implementação do “Projeto Ágora” em sua plena capacidade.³⁷

Sem dúvidas, o “Projeto Ágora”, enquanto iniciativa popular

37 ALVIM Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; SANTIAGO, Marta (coord). *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia- TRE-BA, 2021, p. 180.

de apoio a partido político por meio de uso de ferramenta tecnológica com captação de dado biométrico, é a materialização de um espaço virtual cívico e ativismo social. Isso devido a uma moderna sociedade da informação que inevitavelmente se vale ou se beneficia dos dados fornecidos pelas tecnologias, promovendo uma forma de mobilização diferente da época da *Ágora* grega, através de identidade ciberativista capitaneada por cibercidadãos.

Nas palavras de Calmon e Coni “a democracia desta era importa na afirmação política e no exercício do protesto, da participação e do controle ao exercício do poder no espaço público e comum virtual que pode bem ser qualificado como *ágora* digital”.³⁸

Não obstante, a implementação do “Projeto *Ágora*”, para além de inovação tecnológica que visa inclusão digital e acesso à justiça, é ambiente que promove uma nova forma de comunicação social digital materializador de direitos fundamentais e de mais de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como a soberania, a cidadania e o pluralismo político, com um diferencial, a possibilidade de alcançar um alto número de cidadãos com rapidez e eficiência que jamais seriam obtidos pelos meios tradicionais.

Portanto, não se pode esquecer que, embora se trate de um recurso tecnológico, a sua operabilidade é indissociável da internet e da proteção de dados, que juntos inauguram uma nova forma de governança acerca dos recursos da Justiça Eleitoral na garantia da efetividade dos direitos políticos propriamente destinados à sociedade da informação. Essa forma de exercitar a democracia digital consagra, não só o desenvolvimento dos direitos já existentes, como também os novos direitos desenvolvidos a partir deles com o objetivo de adequá-los a fatos sociais modernos e tecnológicos.

38 DANTAS, Miguel Calmon; CONI JR., Vicente. Constitucionalismo Digital e a Liberdade de Reunião Virtual: Protesto e Emancipação na Sociedade da Informação. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 44–65, Jan/Jun., 2017, p. 56.

5 PROPOSTA DE NOVAS FUNCIONALIDADES AO E-TÍTULO: INICIATIVA POPULAR DE LEI E APOIAMENTO A PARTIDO POLÍTICO EM FORMAÇÃO

Como visto, o aplicativo E-Título do TSE oferece ao eleitor diversos serviços a serem acessados de forma gratuita pelo smartphone, o que, de maneira inovadora, ampliou o seu âmbito de incidência ao permitir a resolução de demandas na seara eleitoral de forma rápida e eficiente.

O cadastro biométrico nacional, cuja maior motivação para utilização foi conferir segurança nas eleições, com a redução da possibilidade de fraudes, pode servir, sem dúvidas, à difusão de uma cultura de iniciativa legislativa popular. Dessa forma, por que não estender a biometria, já tão utilizada e conhecida pela população – em uso, inclusive, no período de maior participação popular no processo eleitoral que são as eleições – na seara da iniciativa popular de lei? Seara esta que, apesar de ser um dos meios de democracia direta garantidos constitucionalmente, ainda é tão desconhecida por grande parte do eleitorado.

O que se propõe aqui é simplesmente a inserção da biometria no aplicativo E-Título para que por meio dela se possa apoiar projetos de iniciativa popular de lei, em substituição ao defasado procedimento de coleta e conferência de assinaturas manuais pelo Poder Legislativo, ampliando-se o escopo das funcionalidades do citado aplicativo.

Assim, para atingir o percentual de um por cento dos eleitores no projeto de lei a ser apresentado à Câmara dos Deputados, distribuídos por pelo menos cinco Estados da Federação, com no mínimo três décimos por cento (0,3%) em cada um deles, cada eleitor faria sua adesão ao projeto de lei no E-título, através da biometria, desfazendo-se a necessidade de conferência de assinatura de cada apoiador ao projeto de lei, e ao mesmo tempo, ampliando a sua possibilidade de adesão.

A presente proposta busca conferir nova funcionalidade ao aplicativo que, além de resolver a dificuldade no recolhimento de assinaturas, aumentaria, e muito, a garantia de autenticidade das manifestações no apoio ao projeto de lei de iniciativa popular, tendo-se uma maior fiscalização nesse processo, desde a apresentação

do projeto até a sua submissão à Câmara dos Deputados que não teria como, ou ao menos não deveria ter, fazer a adoção do projeto por parlamentar, utilizando-se do argumento da dificuldade na conferência das assinaturas e da necessidade de “otimização da tramitação”.

Como visto, essa ferramenta da democracia direta necessita ter suas dificuldades superadas, pois, de um lado, a sociedade civil não tem meios suficientes para recolher a quantidade de assinaturas necessárias à apresentação do projeto, e de outro, o próprio Congresso relata que não tem condições de verificar a autenticidade das assinaturas e demais requisitos formais, desvirtuando por completo o instituto.

É desanimador pensar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tão poucos projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados, e desses, ter sido a maior parte objeto de adoção por parlamentares e de muitas alterações em seu texto, desvirtuando-se o que originalmente o poder constituinte havia previsto em termos de democracia direta.

Então, até o presente momento, no âmbito federal, o que se tem é a velha sistemática de assinaturas manuais a serem coletadas e depois validadas pela Casa Legislativa com todas as dificuldades já aqui apontadas, tendo em vista ser necessário mobilizar pelo menos 1% do eleitorado, ou seja, mais de 135 milhões de eleitores. Não obstante já terem sido apresentados projetos de lei que permitam o apoio popular através da assinatura eletrônica, promovendo alterações na Lei 9.709/98, nada nesse sentido ainda foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Quanto a isso, registramos aqui a mesma crítica em relação à assinatura eletrônica por exigir do eleitor a aquisição do certificado digital, o qual necessita de pagamento e detém prazo de validade, contendo uma burocracia que não se teria no uso da biometria.

Assim, de toda maneira, ainda que houvesse tal previsão, defende-se aqui o entendimento no sentido de que o cadastro biométrico é ferramenta mais acessível em substituição às assinaturas em papel, vez que já implementado pelo TSE e de notório conhecimento da população, bastando para sua utilização no E-Título a geração de código pela Corte Superior mediante identificação biométrica aferida a partir dos dados constantes do Cadastro Na-

cional de Eleitores.

Do ponto de vista democrático, busca-se com isso estabelecer um diálogo popular com as instituições públicas, e nesse caso, com o Poder Legislativo, traçando estratégias, mediante a tecnologia da informação e comunicação, para tentar superar as dificuldades enfrentadas, otimizando o exercício da soberania popular.

Mesmo entendimento aqui exposto vale para o apoio a um partido político em formação. Apesar da recente alteração promovida pela Resolução nº 23.647/2021 (art. 13-C), que acrescentou à Resolução nº 23.571/2018 a possibilidade de coleta de assinatura eletrônica por certificação disponibilizada pela ICP-Brasil ou por identificação biométrica, esta segunda opção ainda não foi implementada, apesar de termos à disposição o cadastro biométrico nacional.

Como visto, o procedimento de apoio mínimo para formação de partido político, previsto no art. 7º, § 1º, da Constituição Federal, exige o apoio de, no mínimo, meio por cento (0,5%) dos votos válidos, dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídas em pelo menos nove estados, apresentando-se ao cartório da respectiva zona eleitoral os formulários/listas de apoio para verificação dos dados do eleitor e conferência das assinaturas nos cadernos de votação, atestando sua validade, no curto prazo de 15 dias, ou através da atual assinatura eletrônica por certificação digital.

A previsão inserida no inciso II do art. 13-C relativa à assinatura eletrônica - “código gerado em aplicativo do TSE instalado em equipamento mobile de uso pessoal do eleitor, mediante identificação biométrica aferida a partir dos dados do cidadão constantes do Cadastro Nacional de Eleitores – normatizada ao longo do presente estudo, é o que já se vislumbrava como melhor opção para a ampliação da participação popular na formação de partido político, bem como para garantia de maior segurança e redução das fraudes.

Assim, a inserção da biometria no aplicativo E-Título é plenamente válida para ambos os processos aqui analisados, um no âmbito da etapa de apoio mínimo a partido em formação, e outro na elaboração de leis por iniciativa popular. Frise-se que, apesar da recente previsão legal quanto àquele procedimento, a identificação biométrica lamentavelmente ainda não foi utilizada

para esse fim.

Nesse sentido, a tecnologia usada em favor da justiça eleitoral facilita a reunião de pluralidade de pessoas com convergência de interesses ou reivindicações em um único espaço virtual de natureza pública, sem limites impostos pela questão geofísica territorial, pois que todas as decisões acerca do apoio estarão postas em um único local, uma plataforma digital, porém sem que se possa promover a conversão do resultado virtual em âmbito físico real, como ensina Calmon e Coni

Com efeito, é possível constatar que qualquer manifestação coletiva, quer por blogs, quer por redes sociais, como Facebook ou Twitter, quer fóruns de discussão, quer por outros canais, que se estabeleça em torno de um objetivo comum, de caráter temporário, no espaço público comum das ágoras digitais, consubstancia expressão da liberdade de reunião digital, não podendo ser obstado ou receber qualquer espécie de censura e, ainda, devendo ser assegurada a participação de qualquer interessado, podendo transcender da sua dimensão virtual para a real, ocupando as praças.³⁹

A título comparativo, é possível ver o impacto do TSE e também dos TRE's nas plataformas digitais, como TikTok, Instagram, Twitter e Facebook, um serviço eleitoral que vai muito além de alistamento eleitoral e realização de eleições, com forte atuação em ações para promover a cidadania, e quanto ao foco principal deste estudo, a atuação direta no processo legislativo, com formato acessível, informativo e democrático.

Obviamente que as dificuldades inerentes à realidade econômico-social no Brasil sempre estiveram presentes, mas não foram obstáculos intransponíveis para as mudanças aqui relatadas. Do contrário, sempre foram observadas na tentativa de sua mitigação, a fim de justamente incluir o máximo possível a parcela da população mais carente, de recursos e de informação. Por isso é que a Justiça Eleitoral hoje detém papel tão importante não apenas no processo eleitoral em si, mas também na transmissão de conhecimento quanto ao papel do eleitor na seara política, no combate à desinformação, à fake news, e na democratização de acesso aos

39 DANTAS, Miguel Calmon; CONI JR., Vicente. Constitucionalismo Digital e a Liberdade de Reunião Virtual: Protesto e Emancipação na Sociedade da Informação. *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 44–65, Jan/Jun., 2017, p. 63.

serviços eleitorais.

Fazemos aqui essa análise para demonstrar que desde sempre houve uma linha de evolução quanto aos mecanismos de atuação da justiça eleitoral voltada à utilização da tecnologia, em acompanhamento à evolução da própria sociedade que impõe demandas a serem observadas, a exemplo de “reavaliar as premissas iniciais; identificar oportunidades de melhorias, sem se ater às amarras do processo atual; e avaliar a adoção de novas tecnologias existentes ou que estão em vias de se tornar realidade em um horizonte de 5 a 10 anos.”⁴⁰

Os desafios e as iniciativas de inovação decorrem desse processo. Observando-se as fragilidades existentes nos procedimentos em análise (dificuldade na coleta de assinaturas manuais, fraudes, falha na verificação/ausência de técnica na análise da autenticidade das assinaturas, desvirtuamento do projeto de lei de iniciativa popular, ineficácia procedimental, reduzido escopo de atuação popular), é que se deve, diante dos riscos e falhas verificados, estudar e promover formas de superação condizentes com os instrumentos disponíveis ao poder público e à sociedade, e que hoje a tecnologia é capaz de nos dar.

6 CONCLUSÃO

Dessa maneira, recorda-se da pergunta-problema inicial: de que maneira a tecnologia da informação e comunicação pode agregar eficácia ao apoio popular à criação de lei e de partido político? Sobre a temática, apresentam-se as conclusões a seguir a partir das reflexões trazidas ao longo do presente trabalho.

Na atualidade, e diante das novas tecnologias da informação e comunicação e sua aproximação com a esfera pública, buscou-se, neste artigo, realizando uma análise mais atenta ao apoio popular à criação de lei e de partido político, aferir as dificuldades no alcance dos requisitos formais e de que forma as TIC's poderiam ser utilizadas para atribuir-lhes eficácia.

Certo é que, necessário cada vez mais a priorização e incentivo de meios de participação direta da população, seja fisicamente, e

40 ALVIM Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; SANTIAGO, Marta (coord). *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia- TRE-BA, 2021, p. 181-182.

também através das tecnologias de informação e comunicação hoje disponíveis, em verdadeiro incremento às práticas e oportunidades democráticas, viabilizando a concretização de uma democracia representativa e participativa.

O que se percebeu, pela própria tramitação dos projetos no Congresso Nacional, é a sua adoção pelos parlamentares como forma de “superar” a necessidade de conferência de autenticidade das assinaturas apresentadas, ainda mais quando se fala na coleta de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional. Assim, ao passo que o projeto ingressa no legislativo como lei comum, restam dispensados os requisitos formais aqui já apontados.

Ao lado da assinatura manual, a nova previsão da Resolução nº 23.647/2021 com a assinatura eletrônica mediante certificado digital veio para tentar conferir maior modernidade ao procedimento, no entanto, não se vislumbrou êxito nesse intento, primeiro pelo custo repassado ao cidadão que necessita realizar o pagamento para obtenção do certificado ICP-Brasil, além de ser uma ferramenta de pouco uso pela população em geral, podendo-se afirmar que mais fácil seria proceder à assinatura em papel do que eletronicamente.

Também como novidade, o referido normativo trouxe à tona a previsão de apoio do eleitor por meio da biometria no aplicativo E-título, mas, até o momento, trata-se apenas de mera previsão normativa, já que a solução ainda se encontra em construção pelo TSE que precisa incluir no aplicativo um código próprio a ser gerado a partir da identificação biométrica.

Nesse sentido, ao apurar os fatores que limitam a eficácia da iniciativa popular de lei e do apoio do partido político em formação, esbarra-se de logo com o formato manual das assinaturas que dificulta tanto o acesso do eleitor aos instrumentos, como a própria tarefa do poder público na autenticação das mesmas.

O que o presente estudo revelou foi que ambos os procedimentos necessitam ser modernizados, substituindo-se o defasado procedimento manual de coleta e autenticação das assinaturas por ferramentas tecnológicas já disponíveis na atualidade. Para tanto, apresenta-se aqui uma proposição interventiva consistente na realização digital dos institutos, utilizando-se do cadastro biométrico do TSE, no E-título, em aperfeiçoamento às funcionalidades do referido aplicativo.

A nosso entender, essa se constitui na melhor maneira para acesso à ferramenta, pois além de ser um meio gratuito de acesso, o aplicativo do TSE é de fácil alcance e de conhecimento geral de grande parte da população, sendo mais democrático que qualquer outra forma de realização. Portanto, necessário ultrapassar a barreira da burocracia e de questões técnicas para permitir a efetiva participação do eleitor na criação de partido político através a aposição de sua biometria no E-Título.

Dessa maneira, e respondendo à pergunta-problema inicial, as TIC's têm a capacidade de aproximar o cidadão dos instrumentos de participação popular, tornando-os mais acessíveis e, ao mesmo tempo, passíveis de controle e fiscalização pelo poder público. A eficácia gerada pelo uso das TIC's está na substituição de um modelo lento, manual e defasado por uma sistemática baseada no cadastro biométrico nacional, já em uso pela justiça eleitoral, concretizadora da soberania popular no exercício da democracia participativa.

Talvez os próximos passos de nossa democracia estejam em direção às novas tecnologias da informação e comunicação. Afinal, o ponto de partida já foi firmado no momento em que passamos a utilizar um sistema informatizado de cadastro eleitoral na década de 1980, na década seguinte a urna eletrônica, e tantos outros sistemas/ferramentas ao longo dos anos. Pode-se afirmar que a tecnologia tem sido um meio muito efetivo de resgate da legitimidade democrática, da cidadania, visando ao engajamento de participação político-democrático.

Assim, no tempo em que a democracia brasileira enfrenta desafios diversos, de ordens distintas, convém nos abirmos para novas formas e instrumentos de participação democrática, precipuamente as tecnologias que, efetivamente executadas, possam contribuir para o aprimoramento do sistema democrático com ênfase no viés participativo e fiscalizador.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVIM Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; SANTIAGO, Marta (coord). *25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições*. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia- TRE-BA, 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL – ANCD. *TSE disponibiliza sistema para coleta de assinaturas eletrônicas em apoio à criação de partido*. Disponível em: <https://ancd.org.br/tse-disponibiliza-sistema-para-coleta-de-assinaturas-eletronicas-em-apoio-a-criacao-de-partido/>. Acesso em 27 nov 2022.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BIBLIOTECA DIGITAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combate a Corrupção Eleitoral: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1999]. Disponível em: https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5. Acesso em 14 out 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 11 ago 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição

Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. *Formulário – lista de apoioamento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto/arquivos/formulario_assinaturas. Acesso em 27 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 2.710, de 19 de janeiro de 1992*. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1992]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18521 Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei Ordinária n°4146, de 09 de setembro de 1993*. Da nova redação ao artigo primeiro da Lei n° 8.072, de 25 de julho de 1990, que Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providencias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1993]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=219155. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF: Congresso Nacional, [1993]. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35%3E>. Acesso em 14 out 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 1.517, de 18 de agosto de 1999*. Modifica a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1999]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=38166. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 518, de 29 de setembro de 2009*. Altera a Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providên-

cias, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 168, de 22 de outubro de 1993*. Dá nova redação das alíneas “d”, “e”, e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [1993]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21571. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.472, de 03 de julho de 2007*. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Brasília: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358066>. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3855, de 29 de março de 2016 (Nº Anterior: PL 4850/2016)*. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Brasília: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7.053, de 17 de maio de 2006*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997. Brasília: Câmara dos Deputados, [2006]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>.

Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 321, de 29 de agosto de 2013*. Altera dispositivos da Lei Complementar n° 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2013]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 5828, de 04 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2001]. Disponível em: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=41619. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 2057, de 19 de setembro de 2007*. Dispõe sobre o processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368202>. Acesso em 03 nov 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei n° 7574, de 09 de maio de 2017*. Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2135223>. Acesso em 07 nov 2022.

CORRÊA, Bruna Bottero; NETO, Daniel Lena Marchiori. A utilização de tecnologias digitais no procedimento da iniciativa popular no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <http://www.univali.br/direitoepolitica> - ISSN 1980-7791, p. 953.

DANTAS, Miguel Calmon; CONI JR., Vicente. Constitucionalismo Digital e a Liberdade de Reunião Virtual: Protesto e Emancipação na Sociedade da Informação. *Revista de Direito, Governança e*

Novas Tecnologias, Brasília, v. 3, n. 1, p. 44–65, Jan/Jun., 2017.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

JORGE, Flávio; LIBERATO Ludgeron; RODRIGUES, Marcelo. *Curso de Direito Eleitoral*, 3 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

MAGRANI, Eduardo. *Novos rumos da participação política por meios eletrônicos*. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 60-61.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil: significado e implicações de eventuais alterações de seus parâmetros. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 171 -187, jan/jun. 2012, p. 177.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos em formação*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em 18 jan 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2022: mais de 27 milhões de pessoas já ativaram o e-Título, a versão digital do título de eleitor*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-mais-de-27-milhoes-de-pessoas-ja-ativaram-o-e-titulo-a-versao-digital-do-titulo-de-eleitor>. Acesso em 12 nov 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Autoatendimento Eleitoral - Título Net*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/titulo-eleitoral/autoatendimento-do-eleitor/autoatendimento-do-eleitor-titulo-net>. Acesso em 12 nov 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *E-Título é o aplicativo mais baixado em lojas Android e Ios*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/e-titulo-e-o-aplicativo-mais-baixado-em-lojas-android-e-ios?SearchableText=e-t%C3%ADtulo>

Acesso em 12 nov 2022.

TVTREBA. Youtube. *Apresentação do projeto Ágora de participação popular no LVIII Encontro de Corregedores da Justiça Eleitoral.* Disponível em: <https://youtu.be/f4HzUITxsao> Acesso em maio 2022.

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ATIVISMO JUDICIAL NO ARRANJO CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES ESTATAIS

JUDICIALIZATION OF POLITICS AND JUDICIAL ACTIVISM IN THE CONSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF STATE FUNCTIONS

*Carla Graziela Costantino de Araújo **

RESUMO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário vem ganhando, paulatinamente, um lugar de destaque no campo social. Especialmente nos últimos 15 anos, seu papel entrou na pauta diária, sobretudo nas discussões sobre judicialização da política, ativismo judicial e respeito da função jurisdicional às funções executiva e legislativa, ainda que sob o uso de terminologias nem sempre afetas ao Direito. O presente *paper* destina-se, à luz da bibliografia sobre o tema, investigar o assunto, com o propósito de compreender se existe, em alguma medida, conflito entre a expansão da função jurisdicional e o princípio da separação dos poderes, consagrado na Constituição Federal como cláusula pétrea, analisando, com esse escopo, as razões, os efeitos e os limites do crescimento do Poder Judiciário, sem os sentimentos de vilanismo e heroísmo correntes e com o compromisso de iluminar a compreensão sobre a matéria.

* Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia, Especialista em Direito do Estado pela Faculdade Baiana de Direito, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Aluna Especial da disciplina Temas Especiais de Direito do Estado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, e-mail cgcostantinoaraujo@gmail.com.

Palavras-chaves: poder judiciário; política; função jurisdicional; judicialização; ativismo judicial; expansão; riscos; limites; separação de poderes; freios e contrapesos.

ABSTRACT

Since the enactment of the Federal Constitution of 1988, the Judiciary has gradually gained a prominent place in the social field. Especially in the last 15 years, its function has entered the daily agenda, especially in discussions about the judicialization of politics, judicial activism and respect of the jurisdictional function for the executive and legislative functions, although using terminologies not always typical of law. This paper aims, in the light of the bibliography on the subject, to investigate the subject, with the purpose of understanding whether there is, to some extent, a conflict between the expansion of the jurisdictional function and the principle of separation of powers, enshrined in the Federal Constitution as an immutable clause, analyzing, with this purpose, the reasons, effects and limits of the Judiciary, without the current feelings of villainy and heroism, and with a commitment to enlighten understanding on the subject.

Keywords: judicial power; policy; jurisdictional function; judicialization; judicial activism; expansion; scratches; limits; separation of powers; check and balances.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de governo adotado no Brasil pressupõe a constituição dos Poderes Executivo e Legislativo a partir do voto popular e a do Poder Judiciário, em regra, por meio de concurso público, excepcionalmente, por meio de nomeação do Chefe do Poder Executivo de pessoas de notável saber jurídico vindas da Advocacia e do Ministério Público e, para o provimento das cadeiras

do Supremo Tribunal Federal (STF), em específico, sem nenhuma origem institucional vinculada. Aos três Poderes foram atribuídas pela Constituição funções predominantes que se revelam por seus próprios nomes - ao Legislativo, de legislar; ao Executivo, de administrar, e ao Judiciário, de julgar -, o que não significa de modo algum que eles estejam rigidamente separados entre si. Ao contrário, o Sistema de Tripartição dos Poderes adotado pelo Brasil, absorvendo o modelo desenhado nos Estados Unidos da América, prevê uma dinâmica de articulação entre os três Poderes por meio do qual cada um tem, a um só tempo, o dever de restringir suas atividades à sua própria função, bem como de controlar os demais, de forma a evitar reciprocamente abusos por ação ou omissão, e promover, assim, o equilíbrio da balança estatal, que, atipicamente, é composta não por dois, mas por três pratos. A este sistema foi dado o nome, no seu nascedouro, de *check and balances*, e, no Brasil, de freios e contrapesos.

A extensão das funções inerentes a cada poder e também dos mecanismos de controle de um Poder em relação aos demais está delineada na Constituição Federal. O Brasil, saindo de um longo período de ditadura (1964-1985), quando da edição e promulgação da Constituição Federal de 1988², temeroso e desconfiado de si mesmo, por meio de seus constituintes, de forma inovadora, ao menos na sua história, optou por consagrar no corpo da Carta Cidadã, de um lado, vastíssimo número de direitos individuais e coletivos fundamentais, promovendo uma verdadeira constitucionalização do Direito, e, de outro, também vastíssimo leque de mecanismos de controle dos atos praticados especialmente pelos Poderes Executivo e Legislativo pelo Poder Judiciário, agigantando as funções deste que, ao fim, restou responsável também por seu próprio controle por meio de órgãos administrativos de correição. É exatamente neste contexto que surge e cresce, com o passar dos anos, o questionamento sobre a extensão das funções do Poder Judiciário ou, em termos talvez mais próprios, sobre a extensão do poder da função jurisdicional.

Ao longo deste trabalho, se estudará em que medida se dá tal expansão e qual a sua repercussão no Sistema Tripartite adotado

² BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/07/2022.

pela Constituição Federal Brasileira. Num primeiro momento, serão analisadas as bases para o que vem se chamando de judicialização da política, consistente no processo de massiva submissão das contendas políticas à apreciação judicial. Num segundo, serão analisadas as consequências de tal expansão, sobretudo à luz do ativismo judicial, fenômeno correlato à judicialização, mas dele distinto, caracterizado pela atividade de maximização da interpretação dos textos legais por parte de juízes e tribunais, a ponto de, conforme parte da doutrina, ultrapassar os limites da função de julgar para adentrar nas funções de administrar e legislar. E, ao final, serão analisadas as nuances da expansão da função jurisdicional à luz da sua relação com as demais funções estatais, isto é, da função executiva e da função jurisdicional, buscando apurar se existe desequilíbrio atualmente entre elas e quais os limites para que o alinhamento entre os Poderes desenhado pelo Constituinte seja respeitado.

2 DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

“Protagonismo”, “proeminência” e “expansão” são signos corriqueiramente relacionados, na literatura e no noticiário, à atuação do Poder Judiciário no cenário social recente brasileiro. À revelia da boa ou má imagem construída, o Poder Judiciário, ao longo dos anos, vem inegavelmente se tornando mais acessível e conhecido da população e isso se deve a uma série de fatores históricos, sociais e econômicos.

Numa perspectiva global, desde o final da Segunda Guerra Mundial, vive-se o que Norberto Bobbio chamou de “Era dos Direitos”, isto é, a crescente proteção dos direitos fundamentais, por meio de instrumentos legais internos e internacionais³. Numa perspectiva local, no Brasil, especialmente com o processo de redemocratização, foi promulgada uma nova Constituição Federal analítica e dirigente, que regulou uma série de matérias antes res-

³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O protagonismo do Poder Judiciário na era dos direitos. In: *Palestra Diálogos com o Supremo*. 2009. Programa de Mestrado em Poder Judiciário. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7529>. Acesso em: 05/07/2022.

tritas ao campo de deliberação do Poder Executivo ou do Poder Legislativo⁴.

Oscar Vilhena Vieira, tratando sobre o fenômeno da hiperconstitucionalização, marcante, de um modo geral, em todo o Ocidente desde meados de Século XX, ponderou que “muitas constituições contemporâneas são desconfiadas do legislador, optando por sobre tudo decidir e deixando ao legislador e ao executivo apenas a função de implementação da vontade constituinte”⁵, o que parece ter acontecido exatamente com o Brasil. De fato, a desconfiança e a busca pela segurança da Democracia que se instituía, num momento de resgate da cidadania, levou a Assembleia Constituinte a reforçar o alcance da Constituição Federal e, com isso, o papel do Direito e do Poder Judiciário.

Neste sentido, em primeiro lugar, a Constituição Federal Brasileira promoveu uma imensa ampliação dos direitos por ela protegidos, civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, de sobrevivência coletiva e ainda mais, viabilizando o debate jurídico em torno de todos eles, com o que se tornou cada vez mais frequente, por exemplo, a propositura de demandas judiciais contra os entes públicos, para assegurar a concessão de medicamentos, no campo da saúde, vagas em creches escolares, no campo da educação, ou a observância do devido processo legal, nos procedimentos extrajudiciais, assuntos cuja resolução ficava antes delimitada à esfera de atuação da Administração Pública.

Em segundo, estabeleceu novos mecanismos judiciais destinados ao controle e à contestação das condutas praticadas pelos demais poderes, como o Mandado de Injunção, instrumento hábil à provocação judicial do suprimento das omissões legislativas, e as Ações de Controle de Constitucionalidade, instrumentos hábeis à apuração judicial da compatibilidade dos atos normativos editados pela Administração Pública ou pelo Parlamento em relação à Carta Magna e eventual afastamento de tais atos.

E, por fim, criou e fortaleceu instituições públicas encarregadas de patrocinar a defesa de tais direitos perante o Poder

4 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. In: *Anuario Iberoamericano de Justiça Constitucional*. ISSN 1138-4824, n. 13, Madrid (2009), págs. 17-32. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 05/07/2022.

5 VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: *Revista Direito GV*. São Paulo, Jul-Dez 2008, 441-464 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9674>. Acesso em: 05/07/2022.

Judiciário, como a Defensoria Pública, para orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos individuais e coletivos aos necessitados, e o Ministério Público, para a promoção da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse novo panorama de robusta proteção jurídica, o Poder Judiciário, ao menos do ponto de vista teórico, conforme o desenho delineado pela Constituição Federal, passou a figurar como uma espécie “guardador de promessas”, expressão cunhada por Antoine Garapon ao tratar sobre Justiça e Democracia⁶. “Guardador de promessas”, diga-se, no sentido de encarregado de assumir o papel de último refúgio para onde o cidadão, as organizações e mesmo os entes públicos podem se dirigir diante dos conflitos cuja solução não foi socialmente possível construir, não cabendo neste trabalho discutir o grau de concretização das promessas confiadas ao Poder Judiciário.

Não é difícil imaginar que ante a tanto haveria uma massiva judicialização da vida.

A chamada “judicialização” consiste no processo de intensa submissão das controvérsias ao crivo do Poder Judiciário, para que este, substituindo a vontade das partes, emita sua decisão, de modo a resolver tecnicamente o conflito e pacificar a relação litigiosa. Ainda que numa primeira leitura tal conceito pareça simples, a verdade é que o tema guarda nuances de grande relevância para o entendimento da sociedade, especialmente quando se trata da judicialização da política, não apenas no sentido político-partidário ou eleitoral, mas de toda a política de definição dos elementos de identidade e construção do país.

Para Ran Hirschl, renomado professor de Ciência Política e Direito, a judicialização da política abrange três vertentes. A primeira delas se caracteriza pelo espraiamento da linguagem, dos conceitos e métodos jurídicos à vida social, com o uso de jargões e procedimentos antes típicos apenas ao Direito nas mais variadas searas, com a exigência, por exemplo, de contraditório e decisões escritas fundamentadas nos processos que tramitam não apenas

⁶ BRASIL, R. Deilton. O deslocamento do eixo da democracia e o ativismo judicial: o guardador de promessas de Antoine Garapon. In: *Acesso à justiça II [Recurso eletrônico on-line]*; Adriana Silva Maillart, Suzana Henriques da Costa (coord). Florianópolis. FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=173>. Acesso em: 05/07/2023.

no Poder Judiciário, mas também no Legislativo e no Executivo. A segunda, por seu turno, se caracteriza pelo controle judicial de políticas públicas, sobretudo quando relacionados aos direitos fundamentais, o que ocorre, exemplificativamente, nas já citadas ações de saúde e educação destinadas a compelir os entes públicos à satisfação da pretensão dos cidadãos, com a fatal modificação dos rumos estatais, inclusive de seus orçamentos. E a terceira, e também mais melindrosa, em arremate, se caracteriza pela submissão ao Poder Judiciário do que ele chama de “megapolítica”, expressão de difícil conceituação, mas que, numa síntese possível, deve ser compreendida como a soma dos fatores políticos e morais definidores de uma nação, sem resposta jurídica clara, e capazes de alcançar não só indivíduos específicos, mas toda a coletividade⁷.

Enquanto a primeira vertente promove um reforço do processo democrático das deliberações adotadas em âmbito público, na medida em que exige maior participação dos atores envolvidos na apresentação de suas teses e antíteses para a construção das sínteses em todos os poderes constituídos, a segunda e a terceira vertentes despertam reflexão quanto a um possível enfraquecimento das instituições representativas (Executivo e Legislativo), com o deslocamento da responsabilidade por grandes temas ao único Poder que não conta diretamente com a participação pública para a sua constituição, considerando que o Poder Judiciário se forma predominantemente a partir da aprovação dos juízes em concursos públicos e, excepcionalmente, nos tribunais, por indicação política.

Isto porque, quando se fala em judicialização das políticas públicas (segunda vertente), é adequado pensar na judicialização como produto da contradição entre a robustez do patrimônio de direitos e a insuficiência do suporte estatal a eles. Nessa ótica, a má implementação ou mesmo a não implementação dos direitos fundamentais por parte do Poder Executivo repercute na intensificação da busca pelo Poder Judiciário para que, pela via da decisão judicial, tais direitos se concretizem, demonstrando que a judicialização é fruto não apenas da conquista de um maior estofo de proteção legal dos indivíduos e da coletividade, mas muito da

⁷ HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 07/07/2023.

fissura gerada pelas opções sociais e econômicas marcadamente dissonantes entre si adotadas pelo Estado desde a redemocratização.

E, quando se fala em judicialização da megapolítica (terceira vertente), cabe também pensar na judicialização como resultado da omissão, deliberada ou não, no enfrentamento de assuntos tão relevantes quanto espinhosos por parte do Poder Executivo e mais ainda do Poder Legislativo. Não é difícil chegar a essa constatação diante do fato de que, nos últimos anos, temas como pesquisa em células-tronco, união homoafetiva, aborto, racismo e financiamento de campanha houveram de ser regulados a partir de decisões judiciais, quando caberia idealmente ao Poder Legislativo fazê-lo. Nesse sentido, Yago Santos assevera, com razão, que a faceta política da judicialização resulta da “mobilização de certos agentes ou partidos políticos que, para se escusar do ônus eleitoral da deliberação acerca de determinados temas, preferem levá-los até os tribunais”⁸.

É justamente o vislumbre do processo de deslocamento de responsabilidades pensadas para ser dos Poderes Executivo e Legislativo em direção ao Poder Judiciário que faz o sinal de alerta se acender para chamar a atenção para quais os efeitos exacerbção da função jurisdicional no cenário social, assim como de seus limites.

3 DO ATIVISMO JUDICIAL

O tema da judicialização traz consigo, inequivocamente, o tema do “ativismo judicial”. Enquanto o primeiro é observado sobretudo na perspectiva da entrega de atribuições ao Poder Judiciário, isto é, do quanto tem sido levado a ele, o ativismo é observado na perspectiva dos limites do Poder Judiciário, isto é, de até onde ele pode ir no exercício de suas funções, dentro do cenário democrático

8 SANTOS, Yago C.N. Freios e Contrapesos e Backlash: Uma análise dos dissensos entre o Legislativo e o Judiciário no desenvolvimento da atual crise político-institucional brasileira. In: Barreiros Neto, Jaime; Santiago, Marta Cristina Jesus (Org.). *Direito Eleitoral e Democracia/ Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021. ISBN Eletrônico n. 978-65-87981-02-4. Disponível em: https://cje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/15413/mod_page/content/64/LivroDIGITAL_%20DIREITO%20ELEITORAL%20e%20DEMOCRACIA.pdf?time=1638207696214. Acesso em: 05/07/2023.

tripartite; em outros termos, enquanto no primeiro o Poder Judiciário assume uma posição passiva, no segundo, como já denota a expressão “ativista”, é o Poder Judiciário quem assume a ação.

Corriqueiramente, define-se ativismo judicial como a prática de juízes e tribunais expandirem ao máximo o sentido das normas jurídicas, chegando muitas vezes, de acordo com alguns autores, a ir além das barreiras da função de julgar conforme o Direito para adentrar em questões adstritas à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo a fim de decidir os processos judiciais que lhe são submetidos. Não há consenso, porém, em relação à segunda parte da definição apresentada. Enquanto o Ministro Barroso, mais contido, se restringe a definir o ativismo judicial como uma postura que “procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem, contudo, invadir o campo da criação livre do Direito”⁹, a autora Clarissa Tassinari, mais contundente, o define como “a configuração de um Poder Judiciário revestido de supremacia, com competências que não lhe são reconhecidas constitucionalmente”¹⁰ e, no mesmo sentido, o autor Elival da Silva Ramos, como sendo o “desrespeito aos limites normativos da função jurisdicional”¹¹.

A análise do ativismo judicial atravessa, necessariamente, uma questão de interpretação do Direito posto. No Brasil, o constituinte e o legislador não apenas asseguraram uma vastíssima gama de direitos e princípios, como o fizeram por meio do uso de conceitos abertos e cláusulas gerais, como “boa-fé” e “dignidade da pessoa humana”, que atribuem ao destinatário imensa margem de interpretação. Sem dúvida, o emprego de expressões dotadas de tal vagueza confere ao Direito louvável flexibilidade para adaptar-se às imprevisíveis situações da vida, para as quais, mesmo não havendo necessariamente uma resposta exata no ordenamento, há de haver uma diretriz. Por outro lado, tal emprego relega aos jurisdicionados uma posição de incerteza e insegurança, ao tempo em que atribui aos juízes, na qualidade de intérpretes, grandes poderes.

Preocupada com o alcance de tais poderes, a professora de

9 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. In: *Anuario Iberoamericano de Justiça Constitucional*. ISSN 1138-4824, n. 13, Madrid (2009), págs. 17-32. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 05/07/2022

10 TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial*: limites da atuação do judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. E-book, posição 484 de 4071.

11 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial*: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 138.

Ciência Política Ingeborg Maus apresenta, no artigo “Judiciário como Superego da Sociedade”, uma profunda reflexão, numa perspectiva psicanalítica, sobre o risco de uma “sociedade órfã” ser conduzida à crença infantil e quase religiosa quanto à existência de um Poder Judiciário onipotente, ao qual caberia dar a última palavra sobre os assuntos mais relevantes de uma nação, definindo os padrões de correção desta. Nesta perspectiva, a Constituição deixaria “de ser compreendida como documento de institucionalização de garantias fundamentais das esferas de liberdade nos processos políticos e sociais”, para ser “um texto fundamental a partir do qual, a exemplo da Bíblia e do Corão, os sábios deduzir[i]am diretamente todos os valores e comportamentos corretos”¹². Seguindo na análise, a autora aponta que a apropriação pelo Poder Judiciário da “missão” de deliberar sobre as vontades políticas e morais da sociedade propiciaria, ao fim, uma pobre retroalimentação: quanto maior o reconhecimento pelos juízes da condição de “sacerdotes” da “nova divindade” para dar a correta interpretação da Constituição, maior também o esgarçamento da base social.

Muito embora no Brasil nem de longe tal processo de endeu-samento religioso venha acontecendo perante o Poder Judiciário de forma ampla, a preocupação apontada não é vã.

Com efeito, pesquisa realizada junto a cidadãos, advogados, defensores e membros do Ministério Público durante os meses de abril a maio de 2022 indica, de forma lastimável, que a maioria dos pesquisados encontra-se “muito insatisfeita” (maior categoria de insatisfação entre as possíveis nos questionamentos) com os serviços prestados pelos servidores dos fóruns de tribunais e pelos magistrados, bem como já deixou de ajuizar ações por reputar o serviço caro e complicado¹³. Ao mesmo tempo que se observa esse quadro de descontentamento, é preciso reconhecer que, sobretudo nos últimos 15 anos, o país atravessou um processo de descrédibilização da política-partidária e intensa judicialização de condutas praticadas nas eleições ou no exercício de mandatos,

12 MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, nov. 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7666563/mod_resource/content/1/MAUS_Ingeborg_O_Judiciario_como_Superego.pdf. Acesso em: 08/07/2023.

13 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro*. CNJ. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1NjlkNzA4OTItMzE4MS00M-TA0LTk2MzMtOWI2MTBIOGY0YjkiIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWw0NWQtNDYwMCIiYzYzVjLWVjY-TU1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSectioncb7fa7221a4b45505385>. Acesso em: 08/07/2022.

alçando os julgadores, desde juízes de primeiro grau e ministros, a uma posição de reconhecimento antes jamais vista, e muitas vezes paradoxalmente à posição de heróis nacionais, num claro exemplo de sobrevalorização das personalidades do Direito e depreciação da política¹⁴.

Na análise do ativismo judicial, tão relevante quanto enfrentar o citado problema da interpretação do texto legal é delimitar qual o campo insondável ao Poder Judiciário ou, em outros termos, quais as matérias formadoras do “mínimo existencial” intocável dos Poderes Executivo e Legislativo, no qual não cabe aos julgadores adentrar. Nesta perspectiva, o já citado autor Ran Hirsch afirma que “questões como a legitimidade de um regime político, a identidade coletiva de uma nação ou o enfrentamento de um passado do qual a comunidade não se orgulha refletem dilemas primordialmente políticos, e não jurídicos”. Com essa ponderação, sustenta que as questões políticas deveriam ser contempladas e decididas pela própria população, por meio de seus representantes eleitos politicamente, e não por meio de juízes, como vem acontecendo em escala progressiva, embora reconheça não haver resposta simples para a pergunta “o que é política?”¹⁵.

A Constituição Federal Brasileira de 1934, no seu art. 68, previa ser “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”¹⁶, dispositivo que não foi reproduzido nas constituições posteriores. A previsão constitucional objetivava assegurar a insindicabilidade do Poder Judiciário sobre determinados assuntos, em relação aos quais, a bem da verdade, até hoje não existe um perfeito consenso. A busca pela fixação dessa barreira não se mostrou plenamente frutífera, prevalecendo hoje, todavia, o entendimento de que não existem matérias propriamente ditas como políticas, mas sim aspectos dentro de cada matéria caracterizados pelo binômio conveniência-e-oportunidade, em relação aos quais os Administradores Públicos e também os Legisladores, cada um em sua seara, tem ampla liberdade, não cabendo ao Poder Judiciário

14 SEMER, Marcelo. *Os paradoxos da Justiça: judiciário e política no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 77.

15 HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 07/07/2023.

16 BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao34.htm. Acesso em: 08/07/2022.

intervir, salvo quando houver, sob a escusa da discricionariedade, flagrante e arbitrária violação de direitos fundamentais.

Ao fim e ao cabo, tanto pela vagueza de um sem número de expressões legais e princípios como pela difícil delimitação do espectro de insindicabilidade pelo Poder Judiciário, a incerteza quanto aos limites da função jurisdicional segue despertando discussões sobre o avanço do Poder Judiciário sobre os demais poderes.

4 DA FUNÇÃO JURISDICIONAL AO LADO DAS DEMAIS FUNÇÕES ESTATAIS

As ponderações apresentadas no tópico anterior dão a linha do que se pretende explorar neste momento. Muito embora a judicialização da política e o ativismo judicial levem à produção de numerosos trabalhos a respeito de um hipotético “governo de juízes”, caracterizado pela sobreposição do Poder Judiciário sobre os demais Poderes, uma análise do arcabouço constitucional e do cenário brasileiro permite vislumbrar que (i) a expansão da atividade jurisdicional não decorre de uma ação orquestrada de juízes e tribunais sobre o Executivo e o Legislativo, mas da própria dinâmica de relacionamento entre os três Poderes, à luz do sistema de freios e contrapesos e (ii) impera a necessidade de um refinamento da compreensão da Constituição entre todos os estudiosos e operadores do Direito, especialmente no âmbito do Poder Judiciário, para que o processo de interpretação não se subverta em mero ato de vontade do julgador, em contrariedade à técnica legal.

No rastro do assunto da judicialização da política e do ativismo judicial, é comum se falar num suposto intento de construção de um governo hegemônico de juízes ou, em outros termos, numa ditadura de juízes. Sem dúvida, juízes e tribunais ao redor do país acumulam cada vez mais deveres e poderes, à medida que crescem as situações que lhe são submetidas a jugo. Contra os atos judiciais, não cabe controle por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, mas apenas a interposição de recursos perante as mais elevadas instâncias do próprio Poder Judiciário ou reclamações administrativas perante seus órgãos correicionais. Tratando-se de julgamento proferido pelo STF, nem recurso nem reclamação ad-

ministrativa perante outras instâncias são vias possíveis. Diante de tanto aparente poder, é natural que, sobretudo entre leigos, se torne corrente o questionamento sobre os limites da função jurisdicional e até mesmo sobre uma possível ameaça de “ditadura de juízes”, “juristocracia” ou “supremocracia”.

Na realidade brasileira, porém, mesmo se reconhecendo a existência de situações eventuais em que juízes e tribunais tenham rompido as fronteiras da função de assegurar liberdades e direitos fundamentais para efetivamente atuar como administradores ou legisladores positivos, o temor de uma hegemonia de juízes não parece fazer sentido.

Objetivamente, como é natural do sistema, há de se reconhecer, antes de qualquer coisa, que o Poder Judiciário não age de ofício, isto é, não age sem provocação, a tornar pouco crível a possibilidade de se organizar para avançar sobre os demais Poderes. Mesmo quando instado a deliberar sobre assuntos afetos às funções executiva e legislativa, encontra entraves de difícil transposição: havendo atos comissivos dos Poderes Executivo e Judiciário ilegais ou inconstitucionais, de fato, não há maiores dificuldades em afastá-los; por outro lado, havendo atos omissivos, isto é, a falta do Poder Executivo ou Legislativo, ainda que seja relativamente simples proferir decisões que determinem o suprimento de tais faltas, mostra-se extremamente difícil adotar medidas hábeis a forçar o cumprimento delas, o que se verifica sobremaneira nas ações civis públicas movidas com vistas a compelir o Poder Público a executar variadas obrigações, desde reformar penitenciárias a substituir os antigos lixões por aterros sanitários, demandas muito corriqueiras de norte a sul do país. Para quem observa de dentro a função jurisdicional, outrossim, é inegável que a imensa maior parte dos processos têm efeitos de micro escala, restritos a poucos destinatários, sendo excepcionais os processos hábeis a gerar decisões com efeitos amplos. Do ponto de vista de sua estrutura, ainda, o Poder Judiciário, além de não ter orçamento próprio, não obstante se componha, no âmbito da primeira instância, de juízes necessariamente aprovados em concurso público, a partir da segunda instância, se compõe também de desembargadores e ministros nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, chegando a, no STF, sua instância superior, ser composto exclusivamente de

ministros nomeados pelo Chefe de Poder Executivo, o que coloca em cheque a real possibilidade de o Poder Judiciário se sobrepor sobre os demais, mesmo tendo sua função expandida.

Mas não são os apontados aspectos os mais relevantes nesta análise.

Aqui, impende ponderar como, na realidade, o exercício da função jurisdicional não se dá, regra geral, sobre os Poderes Executivo e Legislativo, mas em razão da atuação destes, ora se retraindo e ora se expandindo, como resultado da dinâmica de freios e contrapesos inerente à tripartição dos poderes adotada em nossa Carta Magna.

O Princípio da Separação dos Poderes, adotado pela Constituição Federal Brasileira com caráter de cláusula pétrea, estabelece que são Poderes independentes e harmônicos entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Em linhas simples, tal princípio atribui a cada Poder uma função essencial e tem como objetivo evitar o despotismo que a concentração de todo o poder em uma só figura ou um só núcleo seria capaz de gerar¹⁷.

A função essencial de cada Poder é a sua função predominante, mas, é bom que se diga, jamais a única. No Legislativo, a função predominante é a de editar leis, mas, em caráter secundário, também se exercem as funções de executar atos administrativos e julgar, o que se dá, por exemplo, respectivamente, na realização de concurso público para admissão de servidores públicos em sua esfera e no processamento e julgamento do Chefe do Poder Executivo por crimes de responsabilidade. No Executivo, igualmente, a função predominante é a de executar as leis, administrando o ente público, mas, de forma lateral, também se exercem as funções de legislar e julgar, como, por exemplo, na edição de Medidas Provisórias e no julgamento de Processos Administrativos Disciplinares instaurados em desfavor de seus próprios servidores públicos. E, por fim, no Judiciário, a função predominante é a de processar e julgar as contendas que lhe são submetidas, mas, em segundo plano, também se exercem as funções de legislar e executar, na edição de atos normativos internos e na administração dos tribunais que o compõem, por exemplo.

¹⁷ BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 9-15.

De tal separação, duas consequências exsurgem: a primeira é a necessidade de que cada um dos Poderes se concentre em suas próprias funções, sem se imiscuir nas funções dos demais de forma a provocar um desequilíbrio no arranjo político, e a segunda é a necessidade que, mesmo independentes entre si, os três se relacionem e controlem mutuamente, na medida em que constituem, ao fim, representações do mesmo Estado. A interface entre, de um lado, a imposição da autolimitação e, de outro, a imposição do controle mútuo, é o que veio a se chamar de Sistema de Freios e Contrapesos, segundo o qual os três Poderes são distintos entre si, mas devem estar em equilíbrio, sendo certo que eventual avanço ou retração de um para além da permissão constitucional exigirá a resposta correspondente do outro, como forma de restabelecer o citado alinhamento.

A pensar na judicialização à luz do sistema de freios e contrapesos, é natural concluir que a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização de direitos fundamentais provocaria a intensificação da procura pelo Poder Judiciário, como terceiro prato da balança constitucional. E, uma vez ajuizada uma ação judicial, o Poder Judiciário tem não apenas o dever de julgar (em razão do princípio da vedação ao *non liquet*), mas também o dever de, no seu julgamento, extirpar ações e omissões dolosas, com vistas a fazer sair do papel os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, ainda que neste julgamento tenha de adentrar em matérias afetas à Administração Pública e ao Legislativo. Assim, conforme aponta Marcelo Semer, “o ativismo judicial tem como limite o cumprimento dos direitos fundamentais, ou seja, a Constituição no que tem de mais essencial”, não podendo o Poder Judiciário ir além da Constituição Federal, nem tampouco, sob a escusa da autocontenção, simplesmente abster-se de dar-lhe eficácia¹⁸.

Nesta perspectiva, é possível concluir pela inexistência de uma contradição entre a expansão da função jurisdicional e o Princípio da Separação dos Poderes, sendo a primeira, na verdade, apenas um elemento inerente ao funcionamento do segundo, devendo-se reconhecer o mencionado princípio não como um fim em si mesmo, mas como um meio para o balanceamento entre os Poderes

18 SEMER, Marcelo. *Os paradoxos da Justiça: judiciário e política no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 72.

Constituídos, a fim de promover o atendimento das demandas contemporâneas. Como bem coloca o Professor Dirley da Cunha Júnior, ao menos como regra, há de se ter que “o Judiciário não invade o espaço político dos demais Poderes, pela simples razão de que não há espaço político exclusivo num regime de cooperação”. Ainda nas palavras dele, o Princípio da Separação dos Poderes há de ser lido “sob as vestes do novo Estado de Bem-Estar Social (...) a fim de que possibilite o atendimento das reivindicações da sociedade contemporânea, incomparavelmente mais complexa do que aquela na qual foi originalmente concebido”¹⁹.

A compatibilidade entre a expansão da função jurisdicional e o Princípio da Separação dos Poderes não impede, todavia, infelizmente, que o Poder Judiciário, eventualmente, seja capaz de ultrapassar a fronteira de sua função para invadir o território dos demais Poderes. Infelizmente, o próprio STF, em numerosos julgamentos, esteve justamente no território fronteiriço, ou mesmo ultrapassou suas barreiras, colocando em risco o equilíbrio do sistema, há de se reconhecer, por mais que os objetivos então buscados fossem louváveis e os julgamentos tenham preenchido vácuos notáveis no cenário social. Isso aconteceu, por exemplo, nos julgamentos sobre regulamentação do direito de greve dos servidores públicos (Mandados de Injunção n. 712 e 708), fixação do número de vereadores do Município de Mira Estrela (Recurso Extraordinário n. 197.917 SP), imposição de fidelidade partidária (Mandados de Segurança n. 26.603/DF e 26.604-0/DF), reconhecimento da união homoafetiva (Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132/RJ e 178/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4277/DF), reconhecimento do direito da interrupção da gravidez de feto anencefálico (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54), entre tantos outros, sobre os quais, aqui, não cabe uma análise minuciosa ou a apresentação de um juízo de valor.

O que resulta sobremaneira complexo, quando observados tais julgamentos, é fixar até que ponto a interpretação do texto legal feita pelo Poder Judiciário é legítima e a partir de que ponto passa a representar uma afronta ao arranjo constitucional. Por certo, não

19 JÚNIOR, Dirley da Cunha. A judicialização da Política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 26, n. 28, 2016, p. 149-169. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/18274>. Acesso em: 10/07/2023.

é tempo mais de sustentar a figura do juiz como um mero executor da lei, sem capacidade criativa, impondo-se hoje o dever de tomar como ponto de partida no estudo do presente assunto tanto a aceitação da abertura da lei à criação, como o reconhecimento de uma relação umbilical entre Direito e Política. Há de se ter em vista, todavia, que a atividade interpretativa deve buscar constante e es-tritamente a concretização dos direitos e liberdades fundamentais, cabendo ao Poder Judiciário, no exercício da sua auto vigília, não se deixar tomar pelos encantos do poder²⁰ para fazer da indolência dos Poderes Executivo e Legislativo o móvel para impor socialmente seus padrões particulares de correção ou mesmo se deixar utilizar como instrumento daqueles que ou querem passivamente transferir as suas tarefas ou não se resignam com os resultados democráticos, submetendo-os constantemente à revisão judicial, como forma de enfraquecer o regime representativo.

Não existem critérios precisos que delimitem a interpretação judicial. Nem por isso, juízes podem “lavar suas mãos”, exonerando-se de sua responsabilidade. Impõe-se, neste cenário, a idealização de um modelo mínimo capaz de nortear a função jurisdicional, assentada em pressupostos democráticos, a fim de minimizar a discricionariedade e o grau de incerteza e permitir que se chegue, senão à única decisão correta, àquela mais adequada diante das peculiaridades de cada caso concreto, em respeito à tripartição dos Poderes. Neste escopo, à luz sobretudo do trabalho de Rodrigo Augusto de Oliveira²¹, é possível apontar como referências para a interpretação judicial a adstrição às possibilidades extraíveis da literalidade da norma, o acatamento dos instrumentos legislativos destinados à pormenorização dos princípios, a obrigatoriedade de argumentação jurídica racional e sólida, a observância da liberdade dos Poderes Executivos e Legislativo, sempre com a advertência, como lembra Lênio Streck, de que as amarras que impedem a corrupção pelas tentações estão todas na Constituição Federal,

20 STRECK, Lênio Luiz; BARRETO, Brasil Vicente; OLIVEIRA, Rafael Tomaz. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. In: *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêuticos e Teoria do Direito* Jul.-Dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/47>. Acesso em: 10/07/2023.

21 OLIVEIRA, Rodrigo Augusto. O ativismo judicial à luz da separação de poderes e da crise do parlamento na idade contemporânea. In: *Escola Paulista da Magistratura, 30 anos*, v. 1, p. 359-421, 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/16-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 10/07/2023.

cujo profundo conhecimento é exigível²².

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da função jurisdicional é um fenômeno inconteste desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Embora a intensidade da judicialização da política esteja fora do âmbito de controle do Poder Judiciário, o modo de operação do ativismo judicial praticado (para além ou não da típica função de julgar) é matéria que está ao seu alcance e exige atenção, para que não haja rompimento do equilíbrio das funções estatais. Por tudo que foi dito ao longo do trabalho, não se vê conflito entre a expansão da função jurisdicional e o arranjo constitucional de separação das três funções estatais. À luz da finalidade primordial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que é a concretização da Constituição Federal, o que se tem, na realidade, é que a expansão e a retração de cada um se dá como resultado da correspondente retração e da expansão do outro, como numa viagem em que os três tripulantes precisam juntos balancear o barco em que navegam. Isto não significa que o Poder Judiciário seja incapaz de invadir o terreno dos demais Poderes. A bem da verdade, a complexidade do estabelecimento da fronteira que os separa demanda de todos, e especialmente do Poder Judiciário, a quem, em última instância, cabe o controle dos demais, auto vigília constante e argumentação racional exaustiva, para que os acenos do poder não permitam que o ato de julgar se subverta na prática de atos de mera vontade pautados em visões particulares. O mapa para o conhecimento está traçado na Constituição Federal. Cabe a cada operador do Direito estudá-lo e decifrá-lo com afinco para garantir o sucesso da viagem.

22 STRECK, Lênio Luiz; BARRETO, Brasil Vicente; OLIVEIRA, Rafael Tomaz. *Op. cit.* Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/47>. Acesso em: 10/07/2023.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *In: Anuario Iberoamericano de Justiça Constitucional*. ISSN 1138-4824, n. 13, Madrid (2009), págs. 17-32. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 05/07/2022.

BRASIL, R. Deilton. O deslocamento do eixo da democracia e o ativismo judicial: o guardador de promessas de Antoine Garapon. *In: Acesso à justiça II [Recurso eletrônico on-line]*; Adriana Silva Maillart, Suzana Henriques da Costa (coord). Florianópolis. FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=173>. Acesso em: 05/07/2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro, CNJ, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNjlkNzA4OTItMzE4MS00MTA0LTk2MzMtOWI2MTBIOGY0Yjk1IiwidCI6ImFkO-TE5MGU2LWM0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYTU1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSectioncb7fa7221a4b45505385>. Acesso em: 08/07/2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08/07/2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/07/2022.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *In: Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 07/07/2023.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. A judicialização da Política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito. *In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 26, n. 28, 2016, p. 149-169. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/18274>. Acesso em: 10/07/2023.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O protagonismo do Poder Judiciário na era dos direitos. *In: Palestra Diálogos com o Supremo*. 2009. Programa de Mestrado em Poder Judiciário. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7529>. Acesso em: 05/07/2022.

MARMELSTEIN, George. *Alexy à Brasileira ou a Teoria da Katchanga*. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2008/09/18/alex-y-a-brasileira-ou-a-teoria-da-katchanga/>. Acesso em: 07/07/2023.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. *In: Revista Novos Estudos CEBRAP* n. 58, nov. 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7666563/mod_resource/content/1/MAUS_Ingeborg_O_Judiciario_como_Superego.pdf. Acesso em: 08/07/2023.

OLIVEIRA, Rodrigo Augusto. O ativismo judicial à luz da separação de poderes e da crise do parlamento na idade contemporânea. *In: Escola Paulista da Magistratura*, 30 anos, v. 1, p. 359-421, 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/16-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 10/07/2023.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Editora Saraiva. 2010, p. 138.

SANTOS, Yago C.N. Freios e Contrapesos e Backlash: Uma análise dos dissensos entre o Legislativo e o Judiciário no desenvolvimento da atual crise político-institucional brasileira. *In: Barreiros Neto, Jaime; Santiago, Marta Cristina Jesus (Org.). Direito Eleitoral e Democracia/ Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021. ISBN Eletrônico n. 978-65-87981-02-4. Disponível em: https://ejetre-ba.jus.br/pluginfile.php/15413/mod_page/content/64/LivroDIGITAL_%20DIREITO%20ELEITORAL%20e%20DEMOCRACIA.pdf?time=1638207696214. Acesso em: 05/07/2023.

SEMER, Marcelo. *Os paradoxos da Justiça: judiciário e política no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 77.

STRECK, Lênio Luiz; BARRETO, Brasil Vicente; OLIVEIRA, Rafael Tomaz. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. *In: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêuticos e Teoria do Direito* Jul.-Dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/47>. Acesso em: 10/07/2023.

TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. E-book.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *In: Revista Direito GV*. São Paulo, Jul-Dez 2008, 441-464 p. Disponível em: <https://biblioteca-digital.fgv.br/dspace/handle/10438/9674>. Acesso em: 05/07/2022.

O VOTO FEMININO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: DE ASSIS BRASIL AO SÉCULO XXI *

FEMALE VOTE AND DEMOCRACY REPRESENTATIVE: FROM ASSIS BRAZIL TO THE CENTURY XXI*

*Elaine Harzheim Macedo ***

RESUMO

Entre os ideais políticos defendidos por Joaquim Francisco Assis Brasil, no início do século XX, estão a democracia representativa e a instituição de um sistema eleitoral de tutela ao voto e ao seu escrutínio. Marco histórico desse movimento o Pacto de Pedras Altas, em 1923. O caminho estava aberto para, em 1932, ser editado o primeiro Código Eleitoral da República, dando-se um passo à frente: o voto feminino pela vez primeira foi contemplado nacionalmente, embora com restrições. Passado um século, a capacidade eleitoral ativa feminina resta consagrada, mas não sua capacidade eleitoral passiva, a ferir de morte a democracia representativa, afetada pelo fenômeno político, cultural e histórico da sub-representação feminina nos parlamentos brasileiros, caracterizando ofensa à norma constitucional da igualdade entre gêneros, ideal ainda a ser conquistado.

* Este artigo foi produzido para fins de publicação em Coletânea, no prelo, patrocinada pelo IGADE – Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral – como parte das comemorações dos 100 Anos do Pacto de Pedras Altas, em dezembro de 2023.

** Doutora em Direito (UNISINOS); Mestre em Direito e Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS). Desembargadora do TJ/RS aposentada e ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do RGS. Professora aposentada dos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/RS. Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS), da Academia Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC), do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE). Advogada. E-mail: elaine@fhm.adv.br

Palavras-chaves: Assis Brasil. Pacto de Pedras Altas. Democracia representativa. Voto feminino. Sub-representação feminina nos parlamentos.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a enfrentar tema secular, qual seja a cidadania feminina e a participação da mulher na democracia representativa, a partir de uma evolução histórica, tendo como ponto de partida a época e a obra de Joaquim Francisco de Assis Brasil (1857-1938), e, como ponto de chegada, a inconstitucionalidade que perpassa pela democracia representativa de nossos tempos, especialmente no que diz com a participação da mulher na política.

A escolha de Assis Brasil e de sua obra para o presente trabalho tem, como um de seus fundamentos, o fato de que em 14 de dezembro do corrente ano (2023) estar-se-á completando 100 anos da assinatura do **Pacto de Pedras Altas**, tratado que pôs fim à Revolução de 1923, depois de 11 meses de luta sangrenta entre os borgistas ou chimangos (também: *ximangos*), de um lado, partidários de Borges de Medeiros, e, de outro, os assisistas ou maragatos, que tinham em Joaquim Francisco de Assis Brasil o seu líder maior.

Por outro lado, justifica-se também esse marco histórico pessoal como ponto de partida na medida em que foi no Código Eleitoral de 1932, o primeiro estatuto nacional regrando as eleições, cujo principal mentor foi Assis Brasil, quando se teve, pela vez primeira em nível nacional, norma expressa garantindo o voto às mulheres, o que para a época não deixava de ser revolucionário, principalmente a partir de defesa de uma democracia representativa, bandeira permanente na atuação política e intelectual do gaúcho homenageado.

E é exatamente este o ponto crucial deste trabalho: o caminho percorrido, de Assis Brasil aos dias atuais, pela mulher na política e no sistema eleitoral.

A história se justifica como ciência que estuda o desenvolvimento do homem no tempo, o que torna irrecusável seu papel na evolução da sociedade – retrocessos de conquistas em direitos

e garantias não são recepcionados pelo Estado constitucional de Direito, a título de referência –, o que legitima a pesquisa traçar esse percurso, desde as primeiras defesas em favor da presença feminina, quando lhe foi reconhecida capacidade eleitoral ativa, até o presente, quando a nação se organiza sob o comando de uma Carta qualificada como *Carta Cidadã*, garantindo como direitos fundamentais os direitos políticos, propondo-se, contudo, uma severa crítica à democracia brasileira deste terceiro milênio, em especial quanto à representação de gênero nos cargos eletivos, ou seja, sob o ângulo dos representantes do poder, que do povo é, conforme dispõe o parágrafo único do art. 1º da Constituição: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

Este trabalho se alinha entre as homenagens que a Justiça Eleitoral Gaúcha, aliada a outras instituições de renome nacional e local (ABRADEP, OAB/RS, IGADÉ³) atuantes na área eleitoral, organiza-se para festejar os 100 anos do Tratado de Pedras Altas, até porque a partir desse evento histórico novos movimentos se organizaram, cujos objetivos, ainda que mais amplos, também incluíam a discussão sobre o sistema eleitoral até então vigente, redundando na Revolução de Trinta, marco histórico do fim da República Velha, e que, em seus primórdios, nos legou o primeiro Código Eleitoral brasileiro.

A pesquisa, outrossim, parte de fontes bibliográficas, com dados históricos e atuais, valendo-se da técnica dedutiva e indutiva e objetivando conclusões em defesa da concretização de uma democracia efetivamente representativa adequada a esses tempos virtuais na forma, mas cuja essência não renuncia aos verdadeiros valores republicanos e democráticos de igualdade e isonomia não só entre os representados, mas também entre os representantes especialmente na questão de gênero.

2 NOS TEMPOS DA VELHA REPÚBLICA E O LEGADO DE ASSIS BRASIL

A república brasileira, a partir de sua proclamação, em 1889

³ É do IGADÉ a iniciativa da publicação desta Coletânea, onde este artigo está inserido.

e de sua primeira Constituição, de 1891, embora não haja entre os historiadores um consenso, tem sido dividida em períodos distintos, considerando os principais eventos históricos e políticos que atravessou, reconhecidos pelas seguintes fases:

- 1ª) Primeira República: 1889/1930
- 2ª) Refundação da República: 1930/1937
- 3ª) Estado Novo: 1937/1945
- 4ª) República democrática: 1945/1964
- 5ª) Regime militar: 1964/1985
- 6ª) Nova República: 1985/dias atuais (agrega o período de reabertura política e democrática, de 1985 à promulgação da Constituição de 1988, principal marco histórico e jurídico da democracia brasileira, e, desta até o presente).

Assis Brasil e seu legado pertencem aos dois primeiros períodos: Primeira República ou República Velha e a Refundação da República.

Como o presente artigo não se propõe a constituir uma pesquisa histórica – não haveria espaço para isso –, em breves linhas retrata-se aqui o *Pacto de Pedras Altas*, tratado de paz que pôs fim à Revolução de 1923, movimento armado entre os borgistas ou chimangos, que defendiam a permanência de Borges de Medeiros no governo do Rio Grande do Sul, e os assisistas ou maragatos⁴, que se organizavam contra a eternização de Borges na condução do Estado, cadeira que ocupava desde 1903, quando assumiu, pela primeira vez, sucedendo a Júlio de Castilhos.

Mas as diferenças eram ainda mais acentuadas. Enquanto os chimangos defendiam o governo federal, identificando-se como republicanos, os maragatos eram federalistas e defendiam o parlamentarismo. O Rio Grande do Sul estava dividido em duas fortes correntes partidárias, chegando às armas na Revolução de 1923⁵, que se estendeu por 11 meses.

A luta, porém, não se mostrava favorável aos revolucionários. Por artimanhas políticas, os federalistas ou maragatos acabaram por ver frustrada a possibilidade de eventual intervenção federal, na

4 Para melhor compreender as expressões locais, remete-se o leitor ao PORTAL DAS MISSÕES. In <https://www.portaldasmissoes.com.br/site/view/id/1291/chimangos-e-maragatos-origem-dos-termos..html>, em 07/09/2023.

5 A Revolução de 1923 foi retratada por Érico Veríssimo, no romance *O Arquipélago*, na terceira parte da trilogia *O tempo e o vento*, e no romance *Os Senhores da Guerra*, de José Antônio Severo.

qual confiavam como meio vital para a vitória de seus pleitos, pois Borges de Medeiros, neste íterim e à testa do poder do Estado, aliou-se a Arthur Bernardes, então Presidente da República, o que, somado a algumas derrotas em batalhas e a sua frágil estrutura militar, enfraqueceu o movimento revolucionário.

No Diário de Cecília de Assis Brasil, filha do segundo casamento de Assis Brasil⁶, recentemente publicado, extrai-se um trecho, referente ao dia 4 de junho de 1923, que demonstra as poucas esperanças de um possível auxílio da União, única forma de ver bem-sucedidos os pleitos revolucionários, nos seguintes termos:

Mamãe copiou a “Exposição do caso riograndense”, feita pelo Papai. Será levada hoje ao Presidente Artur Bernardes. Não sei se vai adiantar alguma coisa. O Bernardes tem-se mostrado incapaz de uma ação enérgica, decisiva, nobre. Concluída a cópia da “Exposição”, papai saiu, acompanhado do dr. Virgílio de Melo Franco, de chapéu e bengala na mão. À noite, visitas do dr. Gabriel de Toledo Piza e do dr. Souza Filho, entre diversas outras pessoas do mundo político.

O caminho encontrado para superar o impasse, que já custara muitas vítimas, foi firmar um acordo de paz, intitulado *Pacto de Pedras Altas*, em homenagem ao Castelo de Pedras Altas, localizado no então Município de Pinheiro Machado, mas cujo território emancipou-se em 16/04/1996, passando a nova cidade a ser denominado de Pedras Altas⁷. O Castelo fora construído por Assis Brasil para sua residência e de sua família, sendo o cenário em que o Tratado de Pedras Altas foi discutido e firmado, encontrando-se desde 1999 tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁸.

As negociações contaram com o Ministro da Guerra, General Fernando Setembrino de Carvalho, e o Senador João de Lira Tavares representando o Congresso. Pelo acordo, Borges de Medeiros pôde permanecer até o final do mandato, em 1928, mas a Constituição de 1891 veio a ser reformada, vedando-se o instituto das reeleições, a indicação de intendentess, que atuavam

6 BRASIL, Cecília de Assis. Diário de Cecília de Assis Brasil, Introdução, seleção e notas de Carlos Reverbél, Porto Alegre: L&PM, 2021, p. 64.

7 GOVERNO DO ESTADO DO RGS, in <http://www.pedrasaltas.rs.gov.br/>, acesso em 07/09/2023.

8 IPHAN: in

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_processos_andamento_2018, acesso em 07/09/2023.

como prefeitos dos municípios, e do vice-presidente do Estado⁹, o que já representava uma significativa vitória para os maragatos.

Abria-se caminho para uma nova fase das eleições no Rio Grande do Sul, constituindo parte do legado deixado por Assis Brasil tanto no campo político como eleitoral, tanto é assim que, como sucessor político de Borges de Medeiros, Getúlio Vargas – chimango, como seu mentor – surgiu como novo líder político, instituindo-se a Frente Única Rio-grandense, que veio a exercer importante papel na Revolução de Trinta.

Getúlio, valendo-se de sua habilidade política, conseguiu reunir as forças políticas locais, reunindo-se as duas correntes em nome de um projeto nacional comum. Entre as propostas de Assis Brasil, o compromisso de editar-se um Código Eleitoral e de instituir-se uma Justiça Eleitoral, afeita ao Poder Judiciário. Seu objetivo maior era vencer as inúmeras fraudes eleitorais, sucessivamente praticadas.

O resultado desses movimentos é conhecido de todos: Getúlio Vargas assume, através de um golpe de estado, em novembro daquele ano o governo provisório nacional, com amplos poderes, fechando o Congresso Nacional e impedindo a posse do presidente eleito, Júlio Prestes. Encerrava-se, assim, a Velha República e a política do café com leite, até então vigorante.

Mas o legado de Assis Brasil não para aí. Importante obra de sua autoria, *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*¹⁰, talvez uma das mais relevantes de sua produção bibliográfica, traça os principais fundamentos do direito eleitoral futuro, que vieram a ser acolhidos no Projeto do Código Eleitoral de 1932. No capítulo *A democracia e o voto* lança os fundamentos da democracia representativa, elevando o voto a instrumento de escolha para defini-lo não apenas como *útil*, mas também como *necessário*¹¹. Prossegue, repudiando o princípio de serem as leis naturais, para legitimá-las como de competência do povo¹², concluindo que quem governa é a sociedade e não a maioria¹³.

A obra mereceria mais que simples referências, mas para os

9 À época, o chefe do poder executivo estadual era denominado de “presidente”.

10 BRASIL, J. F. de Assis, *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*, Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – Escola Judiciária Eleitoral, 2022.

11 *Idem, idem*, p. 41.

12 *Idem, idem*, p. 43.

13 *Idem, idem*, p. 47.

limites deste trabalho, destaca-se o capítulo do *Voto das mulheres*, quando reconhece seu autor que é chegado o momento de se enfrentar o tema, embora curvando-se à dificuldade de sua recepção naquela quadra temporal, sem deixar de destacar: *Facultar, ou não, às mulheres o exercício do direito de voto, importa nada menos do que incluir na função eleitoral, ou d'ella privar, metade do gênero humano* (grifado)¹⁴.

Ainda que mostrando-se reticente à adoção do voto feminino, naquela quadra histórica, admite que “...em epocha mais próxima do que a prevista pelos mais ousados, a mulher brasileira terá mais immediata influencia no governo e na sociedade, terá mesmo, ao princípio em certa medida e depois com a mesma latitude de nós outros, o exercício do direito de votar e ser votada (grifado)¹⁵.

A importância de Assis Brasil para o Direito Eleitoral vai além de suas inúmeras participações políticas e obras publicadas, deixando, quiçá, sua marca mais significativa na construção do primeiro Código Eleitoral brasileiro, instituído, por força do Decreto n. 21.076, em 24 de fevereiro de 1932, que, entre outras disposições, instituiu a Justiça Eleitoral, tendo Getúlio Vargas na condição de Chefe do Poder Executivo e Maurício Cardoso como Ministro da Justiça, substituindo o não menos notável Oswaldo Aranha, que também colaborou na produção do texto, como seus subscritores oficiais.

A contribuição de Assis Brasil para a construção do novo estatuto é indelével. Além da referência às suas obras *Democracia representativa, do governo presidencial na República Brasileira, e Ditadura, Parlamentarismo e Democracia* – participou diretamente na redação da nova lei como membro da 19ª Subcomissão Legislativa, criada pelo Decreto n. 19.459, de 6 de dezembro de 1930, responsável por estudar e propor a reforma da lei e do processo eleitorais¹⁶.

Entre as inúmeras novidades, presente o objetivo desta pesquisa, merece destaque o disposto no art. 8º, que trata especificamente da *capacidade ativa da eleitora*, isto é, deferindo às

14 Curiosa observação. De se indagar se não é essa constatação que contribui para que, até os dias atuais permaneça o poder maciçamente em mãos masculinas.

15 Idem, idem, pg. 63.

16 CABRAL, João C. da Rocha. CÓDIGO ELEITORAL da República dos Estados Unidos do Brasil. In https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf, acesso em 07/09/2023.

mulheres o direito de votar:

São admitidas a inscrever-se como eleitoras, desde que preencham as demais condições legais:

- a) A mulher solteira *sui juris*, que tenha econômica própria e viva de seu trabalho honesto, ou do que lhe rendam bens, empregos ou qualquer outra fonte de renda lícita;
- b) a viúva em iguais condições;
- c) a mulher casada que exerça efetivamente o comércio, ou indústria, por conta própria, ou como chefe, gerente, empregada ou simples operária de estabelecimento comercial ou industrial, e bem assim a que exerça efetivamente qualquer lícita profissão, com escritório, consultório ou estabelecimento próprio, ou em que se presuma autorizada pelo marido, na forma da lei civil.

No mesmo sentido segue a proposta do art. 9º

Ainda são alistáveis, nas condições do artigo antecedente:

- a) a mulher separada por desquite amigável, ou judicial, enquanto durar a separação;
- b) aquela que, em consequência de declaração judicial de ausência do marido, estiver à testa dos bens do casal, ou na direção da família;
- c) aquela que foi deixada pelo marido durante mais de dois anos, embora esteja em lugar sabido.¹⁷

Veja-se que a tônica era ser a mulher independente sob o aspecto econômico ou profissional, o que em tese presumiria não ser ela submetida a influências eleitorais seja pelo pai, marido ou irmão. É de se lembrar que, pela lei civil da época, a mulher casada era relativamente capaz para os atos da vida civil, tanto é que mais adiante à expressa referência ao civilista Clóvis Bevilacqua, que sugeria posição mais avançada para a função eleitoral no sentido de suprimir quaisquer distinções ou reconhecimentos, e a de Carlos Maximiliano, que, contrariamente, conclui

...quanto ao voto feminino, a orientação do projeto é felicíssima...o projeto adota o melhor processo – o evolutivo, desde que se trate de franquias novas, concede aos poucos. A experiência indicará se convém dilatar ou restringir um direito, que é muito discutido e, talvez por ser de aplicação recente, não deu, ainda resultado útil em parte alguma.¹⁸

Ao fim e ao cabo, com a abertura, ainda que restrita e moderada, da capacidade eleitoral ativa, formalizava-se uma nova

¹⁷ Idem, idem.

¹⁸ Idem, idem.

época para a participação das mulheres na vida política.

De destacar que o Código foi omissivo quanto às eventuais candidaturas femininas.

Contemporaneamente, foi promulgada a Constituição da república de 1934, a qual contemplou expressamente:

Art. 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Art. 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

Em suma, foi mantido o voto para as mulheres, limitando, porém, o seu exercício àquelas que detinham função pública remunerada, ressalvando, outrossim, as exceções estabelecidas pela lei infraconstitucional.

O direito ao voto feminino ainda era tacinho e limitado. O direito a ser votada era ignorado no texto constitucional.

3 CONQUISTAS PARCIAIS: DO VOTO ÀS CANDIDATURAS

Seguiram-se os anos 30, 40 e 50, turbulentos na história política do Brasil. Nas décadas de sessenta e setenta, instaurado o governo militar, vivencia-se período de restrição de direitos constitucionais. O acesso para as mulheres à política permaneceu, ainda que de forma velada, obstaculizado. Nesse intervalo temporal (cerca de quatro décadas), muito modestamente, aqui e acolá, algumas mulheres lograram ser eleitas, até porque não havia vedação expressa para tanto.

Apenas a título de exemplo, Carlota Pereira de Queirós foi eleita como deputada federal em 1933, representando o Estado do Amazonas, sendo reeleita três meses após a promulgação da Constituição de 1934. Ainda nesta legislatura, assume a deputada Bertha Lutz, mas na sequência o Congresso foi fechado quando instaurado o Estado Novo. Em 1950, Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio, assumiu como deputada federal, representando o Estado de São Paulo. Nos anos de 1953 e 1962, Nita Costa e Nicy Novaes, representando o Estado da Bahia, ingressam na Câmara de

Deputados. Em 1964, nova repressão, com a cassação das deputadas eleitas que tinham parentesco ou vinculação com o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), por força do Ato Institucional n. 5. Em 1970, apenas uma mulher foi eleita para a Câmara dos Deputados, o que se repetiu em 1974. Em 1978, o número de mulheres eleitas subiu para 4 (quatro). E em 1979 tomou posse a primeira Senadora da República, Eunice Michiles, representante do Estado de Amazonas. Enfim, os números minguados retratam que a mulher não tinha voz nos parlamentos, situação que também se repetia nas Assembleias Estaduais e nas Câmaras de Vereadores¹⁹.

O fato é que com a Constituição de 1946, sob cuja égide foi redigido o Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737, de 15/07/1965), ainda em vigor sem embargo de inúmeras alterações produzidas por reformas legislativas, o direito do voto às mulheres restou consagrado, sem as restrições do passado, conforme dispõem os seguintes dispositivos:

Art. 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

Art. 132 - Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos;

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

(...)

Art. 133 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

Quatorze anos depois da primeira previsão de comando nacional, as mulheres adquiriram plenamente a capacidade eleitoral ativa. Mas o mesmo não ocorreu com o reconhecimento de sua capacidade eleitoral passiva, a despeito de inexistência de qualquer vedação expressa ao exercício de candidaturas, o que os números mencionados no início deste capítulo mostram à saciedade. Enfim, as portas da política e dos cargos eletivos permaneciam obstaculizados às mulheres.

De sorte que a única conquista que efetivamente se mostrou possível, ao longo dessas décadas, foi a do exercício do voto.

¹⁹ PRESENÇA FEMININA NO CONGRESSO, in https://pt.wikipedia.org/wiki/Presen%C3%A7a_feminina_no_Congresso_Nacional_do_Brasil, acesso em 08/09/2023.

Não seria demasiado concluir que, nos termos já antecipados por Assis Brasil (*Facultar, ou não, às mulheres o exercício do direito de voto, importa nada menos do que incluir na função eleitoral, ou d'ella privar, metade do gênero humano*), ainda no final do século XIX, ao destacar a inclusão das mulheres no corpo de eleitores mostrou-se, bem ou mal, interessante à classe política, pois o aumento do eleitorado, com a inclusão do gênero feminino, passou a se mostrar útil aos dominantes dos cargos eletivos, possibilitando a ampliação de sua base eleitoral. Em poucas palavras: a mulher como eleitora era bem-vinda ao mundo político, como candidata, não!

E chegamos à Constituição de 1988, denominada *Carta Cidadã!* A era dos direitos fundamentais, entre cujo rol está o capítulo dos direitos políticos, normatizados a partir do art. 14, a saber:

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:

(...)

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Ou seja, relativamente à capacidade eleitoral ativa, nenhuma distinção entre homens e mulheres. E, na sequência, sobre a capacidade eleitoral passiva:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

Mais uma vez, nenhuma distinção quanto ao gênero. Mas o que mais revela é a disposição do art. 5º, em seu inciso II, que dita:

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:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Portanto, assegurada, constitucionalmente, como garantia de direito fundamental, a paridade entre homens e mulheres.

A questão que se impõe: esta conquista está apenas reservada no papel ou já se materializou no exercício dos direitos eleitorais e na vida política cotidiana?

4 A MULHER COMO CIDADÃ E SEU PAPEL NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA DO SÉCULO XXI

Retornando a Assis Brasil, que para além de ser defensor da democracia representativa, era um grande defensor da democracia, conforme registrado no célebre discurso pronunciado no Congresso do Partido Republicano Democrático, em 20 de setembro de 1908, na cidade de Santa Maria:

A Democracia não consiste em o povo governar e administrar directamente. Consiste, como eu proprio já o defini em uma das minhas publicações, no facto de tomar o povo parte efectiva no estabelecimento das leis e na nomeação dos funcionarios que hão de executal-as e administrar o interesse publico. Qual é o modo de toma o povo parte efectiva no estabelecimento das leis e na sua execução? É a eleição. E este meio, não só não é irrealisavel mas também é imprescindível, onde quer que se queira manter, já não

digo a realidade, mas se sequer as apparencias de governo livre.²⁰

Essas palavras, pronunciadas há mais de cem anos, permanecem atuais, sendo o sistema eleitoral deste século o universo que pode garantir a efetiva participação do povo no comando dos destinos da nação, que há de ser soberana e garantidora da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político.

Cidadania, outrossim, só pode ser pensada pelo viés da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade (que ganha relevância no âmbito deste artigo), à segurança e à propriedade, nos termos da própria Constituição.

E na defesa da democracia representativa, o ilustre gaúcho dos pampas de São Gabriel, falando sobre a representação das opiniões, expõe:

Antes de tudo, e não tendo em vista senão o mais elementar espirito de justiça, parece claro que a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade da representação²¹. Se esta representação é nacional, e não de um partido, ella deve reflectir, tanto quanto possivel, como habil miniatura, a situação geral, a somma das opiniões do povo que compõe a nação. A minoria tem o direito de ser representada, e é preciso recolhê-lo e satisfazê-lo; mas para mim, é ainda mais interessante, em vista do bem publico, a conveniência que têm a maioria e o governo a quem ella serve de que a minoria seja representada.²²

Embora o texto volte-se para a representação das opiniões (título do capítulo), o fato é que assenta o autor a representação na ideia de proporcionalidade entre maioria e minoria dessas opiniões, ou, em outras palavras, tendências e versões de posições sobre temas e bandeiras que perpassam pelo processo eleitoral com vistas a conduzir o destino da nação. Naquela quadra histórica seria impensável imaginar a representatividade a partir do gênero, até porque um único gênero detinha a totalidade do poder, público e privado: o gênero masculino.

Contudo, a lição há de ser aproveitada também quando o foco não é a representação de opiniões, mas a representatividade

20 BRASIL, J. F. de Assis. *Dictadura, Parlamentarismo, Democracia*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1908, pp. 28-29.

21 Esse pensamento é a base do sistema proporcional nos parlamentos, do qual nos valemos ainda hoje.

22 BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*, Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – Escola Judiciária Eleitoral, 2022, p. 100.

das pessoas, em especial, tendo presente a diversidade ínsita ao ser humano e, mais precisamente, a questão de gênero que em nosso país deve ser enfrentada pelo princípio da paridade e não da proporcionalidade, pelas razões a seguir sucintamente apresentadas.

Não se pode olvidar que a participação da mulher nos espaços políticos e de poder, na atualidade, é tutelada na ordem jurídica internacional, compreendendo uma proposta de inclusão, e constitui objeto da *Agenda 2030*, resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2015, com a participação de 193 Estados-membros, entre os quais o Brasil, subscritores daquela decisão. Nessa Assembleia foram fixados os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), sendo que o ODS n. 5 aborda exatamente a igualdade de gênero, que passou a ser questão central para a *Agenda 2030*²³.

Pois bem.

Antes de se adentrar na questão de representatividade de gênero, embora seja falar o óbvio, algumas palavras sobre a condição de cidadã da mulher, até porque esse reconhecimento ainda é recente na história contemporânea.

Como fundamento constitucional, o art. 5º, da Carta política brasileira, estabelece em seu inciso I que *homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*, dispositivo alhures já destacado e que constitui norma fundamental, consagrando à mulher a condição de cidadã, absolutamente equiparada, igualada, tanto em direitos como em obrigações, ao homem.

A conquista de reconhecer à mulher sua condição de cidadã já se estabelecera na sociedade brasileira, em termos legais, quando sobreveio a Lei n. 4.121, de 27 de agosto de 1962, estatuto que passou a ser conhecido como o *Estatuto da Mulher Casada*, alterando vários artigos do Código Civil e do Código de Processo Civil então vigentes, e revogando os que consideravam a mulher casada como incapaz. Entre os direitos que lhe foram reconhecidos, a dispensa da autorização do marido para trabalhar, receber herança, comprar ou vender imóvel, assinar documentos, viajar.

Mas o principal efeito desse diploma legal foi consagrar a

23 . Este tema foi por nós enfrentado em artigo intitulado *A questão de gênero na política e o Estado de Coisas Inconstitucional*, ainda no prelo.

emancipação da mulher como sujeito de direito, revogando a tutela marital, embora esses efeitos não se fizeram sentir desde logo. A lei, para a época, era revolucionária e sua assimilação pela sociedade não foi imediata, mas ainda assim constituiu um marco de muitas transformações no âmbito legal, em direção à tão sonhada igualdade entre homens e mulheres²⁴, e, principalmente, plasmou o reconhecimento da mulher como *cidadã*.

Cidadania e paridade entre homens e mulheres, no Brasil, são valores indiscutíveis, absolutamente consagrados nas normas fundamentais da Constituição de 1988 há 35 anos²⁵. Não há espaço para discussão, debate, divergência. É assim, e nada mais há a ser dito.

Tais valores, devidamente plasmados, se refletem no ponto crucial deste artigo: a mulher e o exercício de seu direito político passivo fundamental junto aos cargos eletivos do Poder Legislativo e do Executivo. É seu papel, no âmbito de nossa democracia representativa, participar diretamente das funções do Estado e do objetivo maior, que de todos nós é cobrado pela Carta Política: construir uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos de seu art. 3º.

Particularmente, porém, a sociedade política brasileira está aquém de alcançar tais desideratos e de preservar dignamente esse papel atribuído à mulher, mantendo-se fiel ao passado e à revelia das significativas mudanças sociais, jurídicas e políticas, inclusive no âmbito internacional, a saber a Agenda 30 da ONU e do ODS n. 5, dos quais o Brasil é signatário, como alhures registrado.

Sob esse aspecto, é preciso enfrentar o arcabouço infraconstitucional que sustenta o exercício, pelas mulheres, de seu direito político passivo, a chamada *Lei de Cotas*.

24 MIRANDA, Maria da Graça Gonçalves Paz. O Estatuto da Mulher Casada de 1962, in <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/90299/000914587.pdf;sequence=1>, acesso em 09/09/2023.

25 No dia 5 de outubro a Constituição completa 35 anos de sua promulgação.

Trata-se, na verdade, a assim denominada *Lei de Cotas*, tão somente de um dispositivo inserido na Lei n. 9.504/1997, mais precisamente no parágrafo § 3º do art. 10, a saber:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

(...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação²⁶ preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.²⁷

A atual disposição do § 3º, foi introduzida pela Lei n. 12.034/2009, até porque a redação anterior era mais restritiva, determinando apenas a reserva de vagas, o que implicava verdadeira Vitória de Pirro.

A pergunta que não quer calar: por que os percentuais de 30 a 70%? Por que não 20 a 80%? ou 25 a 75%? ou 40 a 60%? Nenhuma base teórica, nem fática a justificar os limites mínimos e máximos de cada sexo ou gênero. Frente à igualdade constitucional, não seria demasiado imputar a inconstitucionalidade de tais limitações²⁸

Se examinarmos os resultados dos Censos do IBGE, constatar-se-á que em 2010 – data contemporânea à atualização do § 3º do art. 10 da Lei Eleitoral – a população feminina já era superior, numericamente, à população masculina, em cerca de quatro milhões, ficando os percentuais entre 51% para as mulheres e 49% para os homens²⁹. Esses percentuais têm se mantido ao longo do tempo, com alguma variação aumentando a população feminina, o que pode ser confirmado pelo censo realizado pelo IBGE em 2022³⁰.

26 A disposição requer revisão porque a EC n. 97/2017 vedou coligações nas eleições proporcionais. O ajuste veio no *caput*, mas o parágrafo, acusando a desvalia que lhe é atribuída, foi totalmente olvidado.

27 Também não deixa de ser curioso, para dizer o mínimo, que a tutela dos direitos políticos passivos da mulher receba sua regulamentação em um mero parágrafo da lei eleitoral.

28 Não no sentido de sua nulificação, mas de alteração para que os percentuais possam significar a paridade que o universo da população e do eleitorado mereceria ver reconhecida. Bom que se registre, até para não sermos mal-entendidos, que não é essa a proposta que defendemos, pois a ineficácia das cotas nas candidaturas, no Brasil, é uma grande falácia, falácia que permaneceria mesmo que os percentuais fossem ajustados.

29 MUNDO EDUCAÇÃO. In <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/populacao-feminina-no-brasil.htm>, acesso em 25/07/2023.

30 IBGE. In <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,existe%20maior%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20homens>, acesso em 25/07/2023.

Aliás, essa tendência já se fazia presente até antes da Lei n. 12.034/2009, quando o Censo de 2000 acusou cerca de 83 milhões de população masculina para 86 milhões de população feminina, em números aproximados³¹. Não é por outra razão que Assis Brasil já denunciava em sua época que afastar as mulheres do eleitorado significava ignorar metade da população, lembrando-se que o primeiro censo no Brasil se deu na época do Império, em 1872.

Fato: sem necessitar retroagir ao passado, o Século XXI é o século da população feminina, pelo menos em números. O que não pode ser negligenciado na distribuição dos direitos e obrigações estabelecidos pelo art. 5º, inciso I, da Constituição pátria, sob pena de ofensa direta ao seu conteúdo normativo, especialmente reduzindo sua participação, como faz a lei eleitoral, a percentuais afastados de qualquer logicidade fática ou jurídica.

Também não é defensável que a lei, ao estabelecer limites mínimos para cada sexo ou gênero não se caracterizaria como excludente. O argumento é falacioso e os vinte e seis anos que se seguiram à sua vigência são a prova maior dessa falácia³², figurando as candidaturas femininas entre percentuais de trinta por cento (mínimo exigido), e o máximo já alcançado, de 33,3% nas eleições de 2022. Ou seja, o que era para ser **piso**, virou **teto** no lançamento de candidatas. Entre o que diz a lei e o que se constata no mundo dos fatos, o distanciamento é amazônico.

Em outras palavras, o que o Brasil fez até agora em termos de incluir a mulher nas práticas políticas é um *faz de conta*: os partidos que cumprem a cota mínima não praticam qualquer ilicitude; as margens aparentemente elásticas sustentam não só a legalidade, mas também a normalidade, da maciça supremacia masculina que, não por acaso, ocupa as fronteiras do limite máximo (em torno dos 70% do rol de candidaturas); se não há mais candidatas mulheres é porque elas não são vocacionadas à política ou se negam dela participar (argumento típico de quem está na zona de conforto!); as portas estão abertas, não podendo nem as instituições nem os homens serem tachados de misóginos. Mais uma vez se está frente à afirmação tão pejorativa na história dos caminhos legislativos: no

31 IBGE. In <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=destaques>, acesso em 25/07/2023.

32 BRASIL. TSE. In <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>, acesso em 26/07/2023.

Brasil, as reformas vêm para não mudar!³³

Basta um olhar para os parlamentos brasileiros, do Congresso Nacional às Câmaras Municipais, para comprovar a inconstitucionalidade praticada eleição a eleição quanto ao tratamento dado à paridade (melhor seria dizer à *ausência de paridade*) entre os gêneros feminino e masculino.

Em apertada síntese:

A despeito da alteração legislativa de 2009, a refletir-se sobre os pleitos a partir de 2010, o fato é que as urnas continuam a acusar resultados franciscanos relativamente às eleições pelo sistema proporcional, pouco evoluindo no período, cuja oscilação não se mostra nada significativa, justificando-se o debate sobre a total (in) eficácia da *Lei de Cotas*³⁴, sem adentrar na discussão antes levantada sobre a inconstitucionalidade, pelo menos de forma implícita, de percentuais em afronta à norma fundamental constitucional da equiparação e aos dados reais do mundo fático. Ou seja: os próprios percentuais (por si só questionáveis) são flagrantemente desrespeitados.

Renunciando a registros mais detalhados dos anos e eleições pretéritas, cujo maior detalhamento escapa aos limites deste trabalho, eleições essas realizadas sob a égide da Lei n. 9.504/1997 (26 anos de vigência), com 7 eleições gerais e 6 municipais, perfazendo um total de 13 pleitos, registra-se que no ano de 1998 logrou-se o insignificante percentual de 5% de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados, chegando às eleições de 2022, quando se obteve um total de 17,7% de mulheres eleitas para essa mesma Casa. Em sete pleitos, o avanço foi de 5% para 17,7%. Isso em 24 anos.

No tocante às eleições municipais, os índices prosseguem pífios. Parte-se de um percentual em torno de 7%, no ano de 2004³⁵, para, nas eleições de 2020, alcançar o número de 16% de vereadoras eleitas³⁶.

33 Estes argumentos foram por nós utilizados no artigo supracitado, que ainda se encontra no prelo.

34 MASCHIO, Jane Justina. Resenha Eleitoral, Nova Série, v. 10, n. 1 (jan./jun. 2003), *Eficácia Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres*. In https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexefl.html%3Fno_cache=1&cHash=41fd54251934e987a6a5aab11920f90c.html, acesso em 26/07/2023.

35 Trabalho de estatística realizado pelo Prof. José Eustáquio Diniz Alves, sob o título *Mulheres candidatas e eleitas nas prefeituras brasileiras primeiro turno das eleições de 2004*, publicado in https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/dados/dados/mulheres_candidatas_e_eleitas_nas_prefeituras_brasileiras.pdf, acesso em 26/07/2023.

36 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. In <https://www.camara.leg.br/noticias/708248-mulheres-re>

Será preciso dizer mais sobre o fracasso da Lei de Cotas?

Fato incontestável frente a tais dados estatísticos, é que o Brasil não consegue ultrapassar esses índices que não chegam sequer a 20% de presença feminina, eleição a eleição, mesmo com campanhas explícitas do TSE a favor da inclusão de mulheres; incentivos na distribuição de recursos públicos para as campanhas eleitorais; reserva de tempo de antena para as mulheres; sucessão de debates acadêmicos. Conclusão amarga é que a Constituição não logrou assegurar, no mundo real, a devida paridade entre homens e mulheres na política, qualificando-se o jogo das eleições como um jogo de cartas marcadas, com o objetivo de manter-se o *statu quo* centenário: a política continua sendo um universo masculino ou, pelo menos, predominantemente masculino, em desrespeito ao comando constitucional da igualdade de gênero.

Inúmeros os fenômenos responsáveis por essa sub-representação feminina, que o presente artigo não comporta explorar, apenas citando-se de forma abreviada a absoluta ausência de vontade política dos partidos na inclusão efetiva das mulheres, em especial tratando o percentual mínimo de 30% como teto quando seria piso para a participação de candidatas; a prática do lançamento de *candidatas laranjas*, já tipificada como fraude eleitoral pela Justiça Eleitoral; ausência de uma fiscalização mais ampla e efetiva pelos órgãos públicos que detêm tal função como é o caso do Ministério Público; decisões ainda muito pontuais e recentes do Poder Judiciário em identificar e sancionar a fraude eleitoral, por vezes chegando tardiamente, com a confirmação fática dos mandatos masculinos obtidos em desrespeito ao mínimo do mínimo, que são as cotas da legislação eleitoral; sem afastar outros fatores que igualmente corroboram este estado de coisas.

Curiosamente, conforme levantamento do TSE, o eleitorado brasileiro conta com 53% de mulheres e 47% de homens³⁷. Relativamente ao número de filiados, embora a presença feminina seja menor, ainda assim sua participação não é nada desprezível: 46% dos filiados a partidos políticos são mulheres enquanto 54% são do gênero masculino³⁸. Esses números confrontam os percentuais

presentam-16-dos-veredores-eleitos-no-pais/ , acesso em 26/07/2023.

37 BRASIL. TSE. In <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?-session=205733661626433> , acesso em 26/07/2023.

38 BRASIL. TSE.

de 30 a 70 por cento da Lei de Cotas, deslegitimando-os.

Embora presentes os percentuais amplamente favoráveis às mulheres, sustentando a juridicidade da igualdade de gênero, o fato é que, sistematicamente, eleição a eleição, as candidaturas não logram ultrapassar a faixa de 30, 31, 32 ou, no máximo, 33%, índice esse constatado no pleito de 2022, nos pleitos pelo sistema proporcional. E, na conquista dos cargos, o percentual desce invariavelmente para índices que beiram a negativa de vigência do art. 5º, inciso I, da Constituição republicana.

A matemática não está fechando, representando uma posição conservadora adotada pela comunidade política e jurídica, que ainda não se abeberou da profunda mudança que a sociedade atravessa, reconhecendo e atribuindo às mulheres o seu devido espaço na participação da cidadania e, mais especialmente, na vida política³⁹.

Forçoso concluir: o desrespeito ao dogma da igualdade fere de morte a democracia representativa, tão galhardamente defendida por Assis Brasil, ignorando-se que os mandatários eleitos devem guardar proporcionalidade aos seus mandantes, resultando destarte que nossos parlamentos são surdos aos anseios de mais da metade da população e dos eleitores: as mulheres continuam sem voz nas casas legislativas do país.

Apenas para finalizar, não é diferente, com números mais vergonhosos ainda, nos comandos do Poder Executivo, o que merecia investigação em espaço próprio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sonho de uma democracia representativa vivido por Assis Brasil e seus companheiros de luta no início do século XX, cuja base teórica e prática concebia um processo eleitoral que pudesse corresponder à máxima *voto dado é voto computado*, foi alavancado a partir do *Pacto de Pedras Alta*. Por caminhos tortuosos – Getúlio Vargas, representante dos chimangos, assume a Presidência do

In <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=205733661626433> , acesso em 26/07/2023.

39 Tais argumentos foram por nós utilizados no já mencionado artigo de nossa autoria, antes mencionado, que se encontra no prelo.

Brasil por ato de força e não através de eleição – a aproximação das forças divergentes possibilitou que em 1932, no início da República, fosse editado o primeiro Código Eleitoral do país, com pelo menos duas fundamentais conquistas: a criação da Justiça Eleitoral e os primeiros passos para recepcionar, em nível nacional, a mulher como eleitora.

Entre avanços e retrocessos, o Brasil chega no século XXI com 53% de um eleitorado feminino, percentual esse que não se distancia muito da população, mais ou menos dividida, no item *gênero*, em proporções semelhantes.

A capacidade eleitoral ativa está definitivamente assegurada, tanto no mundo das normas como no mundo dos fatos.

O mesmo, porém, não se dá com a nossa democracia representativa, afastando-se o Brasil década após década dos ideais assististas, que defendia a proporcionalidade das opiniões entre os mandatários do poder. Ainda que Assis Brasil tivesse vislumbrado que as mulheres também participariam do poder em algum momento do futuro (embora considerando impensável sua adoção para os primórdios do século XX – o que não deixava de ser uma visão reducionista da representatividade) certamente, para os dias atuais, sob o comando de uma Constituição cidadã e que contempla a igualdade entre homens e mulheres como garantia fundamental, nada justifica que as mulheres ocupem índices tão insignificantes nos cargos eletivos tanto no âmbito o Poder Legislativo como do Poder Executivo.

O Brasil é um país feito de homens para os homens. Nos mais de cem anos de nossa república, dos tempos de Assis Brasil ao Século XXI, se de um lado as mulheres conquistaram o pleno exercício do direito ao voto, no que diz com a concretização de uma democracia efetivamente representativa, o sonho não se realizou: saímos do índice zero para alcançar uma variação aproximadamente entre 16 ou 17 por cento de representação feminina nas casas legislativas, não sendo diferente nos cargos do Poder Executivo.

Mudanças são imperativas e, no nosso sentir, elas passam pelo reconhecimento de um estado de coisas inconstitucionais a exigir a paridade em tudo, tema para ser explorado em outro trabalho.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. Trabalho de estatística sob o título *Mulheres candidatas e eleitas nas prefeituras brasileiras primeiro turno das eleições de 2004*, publicado in https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/dados/dados/mulheres_candidatas_e_eleitas_nas_prefeituras_brasileiras.pdf , acesso em 26/07/2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. In <https://www.camara.leg.br/noticias/708248-mulheres-representam-16-dos-vereadores-eleitos-no-pais/> , acesso em 26/07/2023.

BRASIL, Cecília de Assis. Diário de Cecília de Assis Brasil, Introdução, seleção e notas de Carlos Reverbel, Porto Alegre: L&PM, 2021.

BRASIL, J. F. de Assis. Dictadura, Parlamentarismo, Democracia. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1908.

_____. Democracia representativa: do voto e do modo de votar, Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – Escola Judiciária Eleitoral, 2022.

BRASIL. TSE. In <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica> , acesso em 26/07/2023.

_____. In <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?session=205733661626433> , acesso em 26/07/2023.

_____. In <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=205733661626433> , acesso em 26/07/2023.

CABRAL, João C. da Rocha. CÓDIGO ELEITORAL da República dos Estados Unidos do Brasil. In <https://www.tse.jus.br/hotsites/>

catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf , acesso em 07/09/2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RGS, in <http://www.pedrasaltas.rs.gov.br/>, acesso em 07/09/2023.

IBGE. In <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,existe%20maior%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20homens> , acesso em 25/07/2023.

IBGE. In <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=destaques> , acesso em 25/07/2023.

IPHAN: in http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_processos_andamento_2018 , acesso em 07/09/2023.

MACEDO, Elaine Harzheim. A questão de gênero na política e o estado de coisas inconstitucional, no prelo.

MASCHIO, Jane Justina. Resenha Eleitoral, Nova Série, v. 10, n. 1 (jan./jun. 2003), *Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres*. In https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexecf1.html%3Fno_cache=1&cHash=41fd54251934e987a6a5aab11920f90c.html , acesso em 26/07/2023.

MIRANDA, Maria da Graça Gonçalves Paz. O Estatuto da Mulher Casada de 1962, In <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/90299/000914587.pdf;sequence=1> , acesso em 09/09/2023.

MUNDO EDUCAÇÃO. In <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/populacao-feminina-no-brasil.htm> , acesso em 25/07/2023.

PORTAL DAS MISSÕES. In <https://www.portaldasmissoes.com.br/site/view/id/1291/chimangos-e-maragatos-origem-dos-termos..html>, acesso em 07/09/2023.

PRESENÇA FEMININA NO CONGRESSO, *in* https://pt.wikipedia.org/wiki/Presen%C3%A7a_feminina_no_Congresso_Nacional_do_Brasil , acesso em 08/09/2023.

VOTO ON-LINE: POSSIBILIDADES E LIMITES À LUZ DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS

ONLINE VOTING: POSSIBILITIES AND LIMITS IN THE LIGHT OF DEMOCRATIC PRINCIPLES

Fábio Monteiro Santos Lima^{1}*

RESUMO

O artigo tem como objetivo central discutir a viabilidade da adoção do voto on-line no Brasil à luz dos princípios democráticos de matriz constitucional. Por isso, pode-se afirmar que a obra se insere no contexto das análises sobre as transformações permanentes da democracia provocadas pelo impacto do avanço tecnológico. O estudo discorre sobre os princípios democráticos, estabelecendo sua conexão com o voto on-line e com a qualidade democrática. Entre os princípios democráticos de matriz constitucional, destacam-se o sigilo e a liberdade de votação, porquanto ratificam a própria ideia de soberania popular e formam a estrutura constitucional-eleitoral do Brasil. O trabalho também faz uma análise comparativa da experiência da Estônia, onde o voto on-line já é uma realidade. A problemática em torno do texto pode ser resumida na seguinte pergunta: atualmente, à luz dos princípios constitucionais-eleitorais, é possível a adoção do voto on-line no Brasil? Nesse sentido, busca-se responder sobre a possibilidade, ou não, da adoção do voto on-line no Brasil, considerando os princípios constitucionais eleitorais e as garantias fundamentais do cidadão.

Palavras-chave: democracia; processo eleitoral; voto on-line; princípios democráticos; liberdade e sigilo de votação.

¹ *** Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela UFBA. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

ABSTRACT

The article's central objective is to discuss the feasibility of adopting online voting in Brazil in light of constitutional democratic principles. Therefore, it can be said that the work is part of the context of analyzes of the permanent transformations of democracy caused by the impact of technological advances. The study discusses democratic principles, establishing their connection with online voting and democratic quality. Among the democratic principles of a constitutional matrix, secrecy and freedom of voting stand out, as they ratify the very idea of popular sovereignty and form Brazil's constitutional-electoral structure. The work also makes a comparative analysis of the Estonia experience, where online voting is already a reality. The issues surrounding the text can be summarized in the following question: currently, in light of constitutional-electoral principles, is it possible to adopt the vote online in Brazil? In this sense, we seek to answer the possibility, or not, of adopting online voting in Brazil, considering the electoral constitutional principles and the fundamental guarantees of the citizen.

Keywords: democracy; electoral process; online voting; democratic principles; freedom and secrecy of voting.

1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho se insere numa questão seminal do nosso tempo, marcado pelo desenvolvimento das tecnologias digitais de comunicação e o surgimento da internet, que tem gerado profundos impactos no modo de ser, pensar e agir das sociedades contemporâneas.

Cada vez mais vivemos num mundo tecnológico onde “quem não está na internet não está no mundo”. As redes sociais (*Facebook, Instagram, Twitter*) ganharam tanto poder que, num curto espaço de tempo, transformaram a maneira e a forma como as pessoas se relacionam, se informam e se comunicam. O com-

putador, o *tablet*, o smartphone e a internet se tornaram as ferramentas do dia a dia, tanto nas atividades profissionais quanto nas manifestações sociais e políticas. O fato é que a internet se tornou parte integrante e indissociável da vida diária de grande parte da população no Brasil e no mundo.

Como não poderia deixar de ser, as novas tecnologias vêm assumindo relevância cada vez maior nas democracias e, via de consequência, no processo eleitoral. As eleições têm se tornado progressivamente mais tecnológicas e conectadas ao longo dos anos.

Em 2016, já vimos um aumento significativo no uso de tecnologia, mídias sociais e dados para campanhas eleitorais. Em 2018 e 2022, essa tendência continuou a se desenvolver fluxo de informação proporcionado pelas redes sociais e pela dinamização das trocas de mensagens instantâneas. Os processos eleitorais passaram a ser fortemente influenciados pelo uso das mídias sociais e da propagação das chamadas *fake News* em uma dimensão antes desconhecida.

Diante desse contexto e considerando que o uso de novas tecnologias em apoio às votações constitui alternativa interessante para ampliar os espaços de participação e o fortalecimento da cidadania, vem a lume a possibilidade de adoção de sistema de votação por meio de aplicativos (votação on-line).

Se, por um lado, a tecnologia pode impulsionar a capacidade de participação dos cidadãos na sociedade democrática, a mobilização para uma cidadania mais ativa e a facilitação do acesso à informação, por outro lado existirão riscos associados à sua utilização.

Para que seja possível implementar o voto on-line como novo modelo de participação democrática, faz-se necessário que os princípios democráticos sejam respeitados, assegurando-se os aspectos básicos da informação segura, tais como integridade, disponibilidade, autenticidade, confidencialidade e legalidade. Assim, o presente trabalho traz o voto para o centro do impacto tecnológico na democracia brasileira, perquirindo os limites e desafios da adoção do voto on-line no País.

Por isso mesmo, para avaliar se a adoção da votação digital on-line pode ser viável no país, mister se faz o estudo dos princípios

que regem a democracia e o direito eleitoral. Qualquer mudança no processo democrático tem como premissa maior o respeito aos valores axiológicos contidos na Constituição Federal e que são cristalizados nos princípios.

2 PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS

Os princípios são o fundamento estruturante do sistema jurídico e representam a essência do direito, da moral e da justiça, o que impede que sejam desconsiderados na aplicação do direito. São normas jurídicas, componentes do ordenamento jurídico, e independentemente de posituação elas têm vigência e validade. Assim, a observância destas normas é obrigatória. Os princípios conduzem o direito em toda a sua extensão, conteúdo e alcance, pois são valores fundamentais e estruturantes. Assim, a atuação prática de qualquer mandamento jurídico deverá ocorrer segundo suas diretrizes.

Posto isso, cabe salientar que não existe uma unanimidade acerca de quais são os princípios do direito eleitoral, havendo classificações distintas a depender do autor. Os princípios comumente apontados pela doutrina são constitucionais, mas não exclusivamente eleitorais, espalhando sua força para os mais diversos campos.

Os princípios eleitorais são diretrizes e valores fundamentais que norteiam o processo democrático e as eleições em uma sociedade. Esses princípios são essenciais para garantir eleições livres, justas e transparentes.

Segundo Carlos Eduardo de Oliveira Lula, os princípios constitucionais setoriais atinentes ao Direito Eleitoral são: anualidade, lisura das eleições, aproveitamento do voto, vedação de restrição de direitos políticos, liberdade de propaganda política, liberdade partidária, periodicidade da investidura das funções eleitorais e celeridade². Por sua vez, O professor Jaime Barreiros³ traz o seguinte elenco: da lisura das eleições, do aproveitamento do voto,

2 LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito eleitoral*. Leme: Imperium, 2008. p. 78-103.

3 BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 45-53. (Coleção Sinopses para Concursos. v. 40)

da celeridade, da anualidade e da moralidade eleitoral.

Para Francisco de Assis Vieira Sanseverino, os princípios constitucionais autônomos do Direito Eleitoral são o sufrágio universal, o voto direto e secreto, a igualdade do voto, legitimidade e normalidade das eleições, a anterioridade da lei eleitoral e a liberdade de criação e funcionamento dos partidos políticos⁴.

Ainda sobre o tema, vale mencionar o trabalho referencial da professora Eneida Desiree Salgado⁵, que elenca a autenticidade eleitoral, a liberdade para o exercício do mandato, a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, máxima igualdade na disputa eleitoral e a legalidade específica em matéria eleitoral. Segundo a autora, esses princípios fazem parte dos conteúdos essenciais da Constituição, são decisões constituintes fundamentais, compõem seu núcleo imodificável.

Como se observa, o rol varia bastante a depender do autor e da ênfase que se busca. Certamente, o caráter assistemático da legislação eleitoral não contribui para uma maior uniformização. Fato é que a matriz constitucional do Direito Eleitoral certamente implica na aplicação de todos os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a exemplo da dignidade da pessoa humana, pluralismo político, soberania, cidadania, democracia, dentre outros.

O rol que se irá ofertar tem como norte a Carta Magna, que confere valor axiológico fundamental para todos os ramos do direito, além da correlata importância para o estudo que se está propondo. Como já foi mencionado, a adoção do voto on-line, perpassa, necessariamente, pelo respeito aos valores democráticos contidos nos princípios eleitorais. Se essa adequação, inviável será a sua utilização. Os princípios jurídicos, para além do seu caráter ético ou moral, se consubstanciam em normas voltadas ao estabelecimento de padrões de comportamento.

Por essa razão, optou-se por fazer um recorte e abordar os princípios que estão mais diretamente imbricados ao voto, categoria jurídica em destaque no presente trabalho. Justamente para não fugir da proposta do texto, nem todos os princípios constitucionais democráticos serão analisados. Trata-se de tema rico e complexo,

4 SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *O uso da máquina pública nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 3.

5 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

que, por si só, cabe estudo bastante aprofundado pela importância e nuances.

Assim, serão analisados para o trabalho os seguintes princípios ligados à democracia e ao direito eleitoral, que se mostram mais destacados, em nossa percepção, para a análise da adoção do voto on-line no País: princípio do sufrágio universal, princípio democrático, princípio republicano, princípio da liberdade de votação e princípio do sigilo de votação.

2.1.1 PRINCÍPIO DO SUFRÁGIO UNIVERSAL

Pelo princípio do sufrágio universal, todo cidadão tem o direito de participar do processo eleitoral e das decisões políticas do país. Significa o direito de poder eleger os seus representantes para cargos políticos e também o direito a se candidatar e ser eleito para ocupar um cargo, independentemente de sua raça, gênero, religião, orientação sexual ou posição social.

A história do sufrágio universal remonta à Grécia Antiga, onde os cidadãos homens com propriedades tinham o direito de votar em assuntos políticos. No entanto, essa prática foi limitada a uma minoria privilegiada, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros, entre outros. Foi somente no século XIX - durante o movimento dos sufragistas - que as mulheres começaram a lutar por seus direitos políticos e o sufrágio universal tornou-se uma questão central na luta pelos direitos civis e pela democracia.

O sufrágio universal não só permite que todos os cidadãos participem no processo democrático, mas também é um mecanismo de controle do poder político. Ao dar a todos os cidadãos o direito de escolher seus líderes, a democracia é fortalecida, tornando-se menos vulnerável à corrupção, nepotismo e autoritarismo.

Em essência, o sufrágio universal é elemento constitutivo da democracia, fundamental à realização da soberania popular, sendo verdadeiro pressuposto de existência da democracia. Não obstante, o direito de sufrágio não é estendido a todas as pessoas, sendo necessário o preenchimento de determinados requisitos pela ordem jurídica.

Nas palavras de Bonavides⁶ não há sufrágio completamente universal, tendo em vista que em todas as suas formas de apresentação comportam-se restrições, em maior ou menor grau. O sufrágio universal pode ser definido como aquele em que a possibilidade de participação do eleitorado não fica restrita às condições econômicas, acadêmicas, profissionais ou étnicas. Pressupõe, assim, critérios razoáveis e justificáveis, que não configurem discriminação arbitrária.

Assim, mostra-se possível a imposição de condições ao exercício do sufrágio, a exemplo do estabelecimento de requisitos objetivos para o alistamento eleitoral como a nacionalidade, idade mínima, dentre outros.

Portanto, numa perspectiva democrática, o princípio do sufrágio universal é a soberania nacional em ação, de forma que a adoção do voto on-line só será possível juridicamente caso realize, de forma plena, a participação do cidadão no processo eleitoral e nas decisões políticas do país. Pois o povo somente governará à nação e o território se, por meio do voto, constituir o governo e legitimar as leis, ou seja, o voto é condição da efetiva soberania.

2.1.2 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

O princípio democrático é um dos pilares fundamentais das sociedades modernas. Ele se baseia na ideia de que a vontade popular deve ser a fonte de todo poder político, e que todas as pessoas têm o direito de participar na tomada de decisões que afetam suas vidas.

Se assenta em três premissas basilares:

a) Participação popular: todos os cidadãos têm o direito de participar na tomada de decisões políticas. Isso inclui o direito de votar em eleições, participar de referendos, fazer petições e participar de manifestações.

b) Liberdade de expressão: os cidadãos têm o direito de expressar suas opiniões sem medo de represálias. Isso inclui a liberdade de imprensa, de reunião e de associação.

c) Estado de Direito: todas as pessoas, independentemente

6 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 250.

de sua posição social, devem ser iguais perante a lei. Isso significa que o Estado deve ser governado de acordo com as leis estabelecidas e as leis devem ser aplicadas de forma justa e equitativa. Ou seja, governo da lei e da regra em oposição ao governo do homem e da vontade.

Por ele, se garante que o poder político seja exercido em nome da vontade popular. Isso favorece que as decisões políticas são tomadas com base nas necessidades e interesses da sociedade como um todo, em vez de beneficiar apenas uma elite privilegiada.

Uma breve leitura do preâmbulo e artigos 1º e 3º da nossa Carta Federal evidencia, de forma muito clara, que a democracia se constitui em princípio fundante da ordem jurídica nacional e a base do regime político pátrio. Senão vejamos.

O preâmbulo⁷ é o texto introdutório da Lei Maior, no qual são explicitados os valores que guiam o texto constitucional:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático*, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (grifos acrescentados)

A finalidade jurídica do preâmbulo é expressar a legitimidade da Constituição, com o objetivo de deixar latente sua gênese a partir da vontade soberana do povo. Desta forma, as expressões “Estado Democrático” e “Constituição da República Federativa do

7 Acerca de sua natureza jurídica, existem três vertentes de grande relevância doutrinária, sendo elas a da Plena Eficácia, a da Relevância Jurídica Indireta e a da Irrelevância Jurídica. O STF adotou a tese da irrelevância jurídica, pois entende que o preâmbulo constitucional está fora do âmbito jurídico, sendo opção política do constituinte original, tendo como finalidade evidenciar a ideologia constituinte: O preâmbulo (...) não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. *É claro que uma Constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos.* Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. *O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local.* (ADI 2.076, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, DJ de 8-8-2003.)

Brasil” tem por objetivo identificar os valores políticos e sociais que estão orientando todo conteúdo do texto constitucional.

De sua vez, o parágrafo único do artigo 1º da Carta Federal estipula de forma muito clara que: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Ou seja, a vontade popular é a fonte que confere legitimação para o exercício do poder pelos representantes eleitos, sem falar nas hipóteses de exercício direto de poder pelo povo. Enfim, o povo (conjunto de pessoas dotadas dos atributos da cidadania) é a origem do poder, que é exercido em seu nome, por representantes, que ele investe de um mandato certo.

Assim, fica consagrado um modelo democrático maximalista e pluralista, em que o povo, titular do poder soberano, deve exercer esse poder não apenas participando periodicamente de eleições, conforme o modelo representativo consagrado nas democracias modernas formuladas a partir do século XVII, mas também tendo a possibilidade de atuar de forma permanente no controle das políticas públicas, na defesa do patrimônio público, histórico e cultural, do meio ambiente e da moralidade administrativa e no próprio exercício do poder de legislar.

No entanto, as principais tomadas de decisão ocorrem pelos representantes eleitos, razão pela qual para que a democracia brasileira se concretize, faz-se necessário a existência de um sistema eleitoral confiável e transparente, que capte imparcialmente a vontade popular. Só assim os governantes tendem a levar em conta as características, as necessidades e os desejos dos diversos segmentos da sociedade.

Avulta-se, assim, a importância desse estudo, pois uma mudança no processo de votação tem que gerar uma maior confiabilidade do sistema, sob pena de ofensa ao princípio democrático.

Nesse contexto, a votação on-line pode apresentar uma oportunidade para ampliar a participação popular na tomada de decisões políticas. No entanto, é preciso ter cuidado ao implementar essa tecnologia para garantir que ela não coloque em risco o princípio democrático. A segurança e a integridade do processo eleitoral devem ser garantidas, bem como a acessibilidade para todos os cidadãos.

2.1.3 PRINCÍPIO REPUBLICANO

O princípio republicano é uma das bases fundamentais da democracia moderna e das instituições políticas ocidentais. O termo “república” vem do latim “res publica”, que significa “coisa pública”. A república é, portanto, uma forma de governo que busca o bem comum e a justiça para todos os cidadãos, em contraposição aos interesses privados de uma elite ou de um monarca.

Segundo ele, o Estado é a casa de todos, o interesse coletivo e difuso tem titularidade na comunidade, e é tratado como coisa comum, em oposição à ideia de Estado personalista, ao absolutismo de “l'état c'est moi”.

Tem origem nas ideias dos filósofos gregos, em especial de Aristóteles, que defendia a ideia de que o governo deveria ser exercido por um grupo de pessoas virtuosas e capacitadas para governar, em prol do bem comum da cidade-estado. Na República Romana, o princípio republicano foi consagrado como a forma de governo em que o poder é exercido pelos cidadãos através de representantes eleitos.

Na modernidade, o princípio republicano se consolidou como um dos pilares da democracia liberal. Ele se opõe ao absolutismo e ao autoritarismo, defendendo a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, a liberdade individual e a participação popular na escolha dos governantes. O princípio republicano afirma que a soberania reside no povo e que os governantes devem agir em nome do bem comum e não em benefício ou interesse próprio.

Demais disso, a forma de governo identifica como se opera a relação entre governantes e governados, se é temporária, permanente, se os governantes são eleitos ou se ocupam seus cargos em razão da hereditariedade. Existem duas formas de governo marcantes no mundo ocidental, a Monarquia e a República. A primeira é caracterizada pelo mandato vitalício, transferência de poder, pela hereditariedade e pela irresponsabilidade política dos governantes. Por sua vez, a República tem como características, a temporalidade dos mandatos, eleições periódicas e a responsabilidade política dos governantes, traduzida, entre outros, pelo dever de prestar contas.

Portanto, a rotatividade no exercício do poder e a exigência da legitimação da atuação do poder por meio de eleições, livres,

justas e periódicas, são da essência do princípio republicano.

Nota-se, de forma muito clara, a importância de eleições que correspondam, de fato, à vontade soberana do povo para que exista respeito a esse princípio, e, conseqüentemente, uma república. Trata-se, assim, de outra baliza fundamental para a análise da aplicação do voto on-line no País.

É um princípio que complementa o democrático, pois assegura a legitimidade do exercício do poder nas democracias através de mandatos temporários e alteração nas instâncias decisórias. Sem essa legitimidade, a democracia degenera para uma ditadura.

Ambos compartilham uma preocupação fundamental com o bem-estar comum e a justiça social. A relação entre esses dois princípios pode ser descrita como complementar, pois eles se apoiam mutuamente para garantir a liberdade e a igualdade. A democracia, por si só, não é suficiente para garantir a liberdade e a igualdade. É necessário um sistema republicano que estabeleça.

Conforme a lição clássica de Montesquieu⁸ - filósofo político francês do século XVIII conhecido por suas contribuições para a teoria da separação dos poderes - o detentor do poder tenciona a usá-lo de maneira exorbitante:

[...] mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem, diria! Até a virtude precisa de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder⁹.

Esses princípios são essenciais para conter tal abuso ao servirem de base a um sistema político baseado na vontade popular, na igualdade de oportunidades e na responsabilidade dos governantes perante a população. Ao respeitar esses princípios, uma sociedade tem mais chances de alcançar a estabilidade e o

⁸ Montesquieu é mais conhecido por sua obra "O Espírito das Leis" (*L'Esprit des lois*) na qual ele discutiu a importância de limitar o poder no governo para evitar abusos. Montesquieu argumentou que o poder político deveria ser dividido em diferentes ramos ou poderes, como o legislativo, o executivo e o judiciário, e que esses poderes deveriam ser independentes e equilibrados. Ele acreditava que a separação dos poderes era essencial para evitar que qualquer indivíduo ou grupo concentrasse poder demais e o usasse de maneira arbitrária ou abusiva.

⁹ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Muracho, 2. ed. 2000, São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 166 - 167.

exercício responsável do poder.

2.1.4. PRINCÍPIO DO SIGILO DE VOTAÇÃO

O princípio do sigilo de votação é estruturante da democracia moderna, pois garante a liberdade e a igualdade do voto, bem como a proteção dos eleitores contra possíveis represálias e coerções. É um direito fundamental dos eleitores em qualquer democracia efetiva. O princípio garante que o voto de cada eleitor seja secreto, protegido e inviolável, ou seja, ninguém pode ser obrigado a revelar em quem votou, nem ninguém do voto de outrem.

As características mais importantes do voto no Brasil estão elencadas no art. 60, § 4º, inciso II da Constituição Federal, que trata desses aspectos como cláusulas pétreas, a seguir elencadas¹⁰. Observa-se, assim, que pela sua essencialidade ao sistema democrático, o legislador constituinte conferiu uma superproteção constitucional ao sigilo do voto.

Não só isso, pela sua importância é possível afirmar que o sigilo de voto é tanto um direito quanto um dever dos eleitores. Como direito, o sigilo de voto garante que os eleitores possam expressar suas opiniões e preferências livremente, sem medo de retaliação ou coerção. Ele permite que os indivíduos votem de acordo com suas convicções pessoais, sem a pressão de influências externas.

No entanto, o sigilo de voto também pode ser visto como um dever cívico. Ao manter em sigilo suas escolhas eleitorais, os cidadãos contribuem para a preservação da integridade do sistema democrático. Respeitar e manter o sigilo de voto ajuda a evitar a compra de votos, a manipulação eleitoral e a intimidação dos eleitores.

Ao cumprir com o dever de preservar o sigilo de voto, o corpo eleitoral demonstra um compromisso com a democracia e com a proteção dos direitos e liberdades individuais. Eles contribuem para um ambiente eleitoral justo e transparente, em que todos têm a oportunidade de expressar suas opiniões e influenciar o resultado

10 As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. São limitações jurídicas ao poder constituinte derivado, ou seja, regras que não podem ser alteradas.

das eleições de forma independente.

Portanto, por expressa dicção constitucional, o voto é secreto, o que significa dizer que o modo de realização do voto se faz de forma a preservar o segredo da escolha feita pelo eleitor, publicando-se apenas o resultado do processo de votação.

A sua adoção deu-se com o Código Eleitoral de 1932, como uma reação às inúmeras fraudes que vicejavam na República Velha, como o voto de cabresto e as eleições bico de pena¹¹, situações em que pessoas com ascendência sobre outras (financeira ou hierárquica, por exemplo) determinavam ou conferiam os votos dados pelas pessoas.

Trata-se, assim, de importantíssima garantia para que haja respeito à soberania popular e o princípio republicano possa se realizar pela verdadeira expressão popular e alternância no poder.

Via de consequência, qualquer alteração no sistema de votação, necessita, sem sombra de dúvida, ter em perspectiva esse direito basilar de todos os cidadãos brasileiros, qual seja o direito ao sigilo de votação.

É nessa perspectiva de respeito ao princípio do sigilo de votação que se mostra necessário pensar num sistema tecnológico de votação, uma vez que a soberania popular hígida fundamenta toda a estrutura político-constitucional do País.

2.1.5. PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE VOTAÇÃO

O princípio da liberdade de votação é calcado na ideia de que os cidadãos devem ter liberdade para votar de acordo com suas próprias convicções e interesses, sem coação ou influência indevida de terceiros. Este princípio é protegido por leis eleitorais e constitucionais em muitos países democráticos.

A liberdade de votação é uma extensão da liberdade de

11 No voto de cabresto: os eleitores eram conduzidos aos locais de votação por capangas de líderes locais, os chamados “coronéis”, de quem dependiam economicamente, e votavam, livre ou coercitivamente, nos candidatos por estes indicados. Era como se amarrassem um arreio no eleitor, um cabresto. Nas eleições bico de pena: como o voto não era secreto, devia o eleitor declarar sua escolha aos mesários ou entregar-lhe a cédula do candidato de sua escolha. O que estes mesários iriam incluir na planilha dos resultados, porém, estava fora da fiscalização do eleitor. Daí o nome “eleição bico de pena”, pois o que importava era o que os mesários fizessem constar. Ambas consubstanciam práticas antidemocráticas e contraproducentes para a representação política justa.

expressão e de associação, além da soberania. Ela garante aos cidadãos o direito de escolher seus representantes e de expressar suas opiniões por meio do voto. A liberdade de votação também é importante para garantir a transparência e a integridade do processo eleitoral, pois permite que os eleitores expressem sua vontade livremente, sem serem influenciados por pressões externas.

No entanto, a liberdade de votação não é absoluta e pode ser limitada em algumas circunstâncias. Por exemplo, em alguns países, os criminosos condenados podem ser privados do direito de votar. Além disso, algumas formas de influência indevida, como a compra de votos, são proibidas e consideradas crimes eleitorais.

A liberdade de votação também é afetada pela acessibilidade do processo eleitoral. O acesso igualitário à votação é um requisito fundamental da democracia e garante que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades de votar e serem representados. Isso significa que o processo eleitoral deve ser acessível para todas as pessoas, independentemente de sua origem étnica, gênero, orientação sexual, religião ou status socioeconômico.

A tecnologia tem desempenhado um papel cada vez mais importante na promoção da liberdade de votação. A votação eletrônica e a votação on-line tornaram-se populares em muitos países como uma forma de tornar o processo eleitoral mais acessível e conveniente para os eleitores. No entanto, a segurança e a privacidade desses sistemas eleitorais são preocupações importantes que precisam ser consideradas.

O direito fundamental à liberdade se manifesta de diversas maneiras dentro de um estado democrático de direito. A liberdade de manifestação de ideias, pensamento e expressão, nos termos do *caput* e incisos IV e IX do art., 5º, assim como no art. 220 da CF/88¹².

Dentro do prisma eleitoral, se consubstancia no direito que possui o cidadão de votar de forma livre, ou seja, indene de pressões ou constrangimentos causados por influências econômicas,

12 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...) IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...) Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...)

políticas, morais ou de qualquer espécie (art. 14, §9º da CF/88¹³).

Cumpra registrar que não há antinomia com a obrigatoriedade de votação, pois esta significa tão somente o dever de comparecer às urnas, tendo plena liberdade de escolher qualquer candidato ou partido político, anular seu voto, ou mesmo não votar em ninguém (em branco).

No particular, há uma relação muito estreita entre o sigilo de votação e a liberdade de voto, pois a última é garantida pela primeira. Se não há garantia do voto ser secreto, a liberdade de escolha fica comprometida.

Basta lembrar que durante a República Velha, quando não existia o sigilo, as eleições eram tidas como fraudulentas, abundando o “voto de cabresto”¹⁴, a formação dos “currais eleitorais”¹⁵, o “voto fantasma”¹⁶ e o “mapismo”¹⁷, figuras nefastas que tanto comprometeram a soberania popular. Lideranças locais, de quem as pessoas dependiam economicamente, chamadas de “coronéis” resolviam quem seria eleito.

Dentro do sistema jurídico eleitoral, o legislador ordinário conferiu proteção ao princípio da liberdade de voto ao regulamentar o art. 14, § 9º, da CF/88, por meio da Lei Complementar nº 64/1990, que fixou regras de conduta e sanções respectivas contra a corrupção eleitoral e diversas formas de abuso de poder.

De mais a mais, o princípio da liberdade de voto deve ser sempre utilizado para a interpretação das normas eleitorais, como já assentou o TSE ao assumir que *“tem interpretado as normas eleitorais de forma a preservar os valores mais caros ao regime democrático, em especial a liberdade do voto e a moralidade*

13 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:

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

14 Os eleitores eram conduzidos aos locais de votação por prepostos de líderes locais, comumente chamados “coronéis”, com os quais tinham relações de temor reverencial e/ou dependência econômica para que votassem nos candidatos por aqueles indicados. Os líderes locais reforçavam sua importância política e barganhavam os votos de seus “rebanhos”. Exemplo de voto sem liberdade.

15 Delimitação geográfica e política da área de influência das lideranças locais, que, na prática, definiam quem receberia votos nas urnas nas quais votavam pessoas sobre seu domínio.

16 Utilização de documento de outras pessoas, inclusive já falecidas, ou falsificados, para votar.

17 Fraude praticada no momento de elaboração das atas das eleições, chamadas de “mapas” por meio da qual eram alterados os resultados dos dados que seriam encaminhados para a totalização de votos.

pública".¹⁸ Da mesma forma, será baliza interpretativa na análise acerca da adoção de novos sistemas tecnológicos ao atual modelo de votação, a fim de que os direitos fundamentais dos eleitores continuem sendo respeitados.

3 VOTO ON-LINE (A EXPERIÊNCIA DA ESTÔNIA)

A Estônia é um País do Báltico, localizado ao norte da Europa, com uma população de cerca de 1,3 milhão de pessoas. O país declarou independência da União Soviética em 1991 e, desde então, tem passado por um processo de modernização. Em 2000, a Estônia introduziu um sistema de identidade eletrônica, conhecido como ID-card, que permitia aos cidadãos estonianos acessarem serviços governamentais on-line. Desde então, a Estônia tem investido significativamente em tecnologia da informação e comunicação (TIC), tornando-se uma nação altamente digitalizada.

Dessa forma, a nação passou a ser conhecida como um dos líderes mundiais em termos de tecnologia e inovação, especialmente no que se refere ao uso da tecnologia para fins governamentais. Devido ao sucesso da Estônia em digitalização e tecnologia, o País tem sido chamado de "e-Estônia"¹⁹ como uma forma de reconhecimento por seus esforços em se tornar um líder mundial em tecnologia e inovação²⁰.

Um dos exemplos mais marcantes é o sistema de votação on-line implementado pelo País. A partir de 2005, os eleitores estonianos têm a opção de votar nas eleições nacionais pela internet, tornando-se o primeiro país a implementar um sistema de votação

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimentar no Recurso Especial Eleitoral 29662, ELEIÇÕES 2008. 1. Agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura. Vereador. Presidente de associação cujos serviços à população em geral são mantidos com recursos públicos, mediante convênio. O prazo de afastamento do cargo é de 6 (seis) meses antes do pleito. Art. 1º, II, a, 9, da Lei Complementar nº 64/90. Decisão do TRE. Impossibilidade de reexame. Súmula 279 do STF. Dissídio jurisprudencial não demonstrado. 2. Interpretação das normas eleitorais. Inelegibilidades. Proteção. Estado Democrático de Direito. Moralidade pública e liberdade do voto. Esta Corte tem interpretado as normas eleitorais de forma a preservar os valores mais caros ao regime democrático, em especial a liberdade do voto e a moralidade pública. Embora se referiram a direitos políticos negativos, essa nova exegese não se mostra extensiva ou contrária ao Direito, mas justa medida para a proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Agravo a que se nega provimento. Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, 16 dez. 2008. Publicado em sessão 16 de dez. 2008.

19 O termo "e" refere-se à eletrônica, tecnologia e digitalização.

20 A Estônia é conhecida por seu programa de residência eletrônica, que permite que pessoas de qualquer lugar do mundo se tornem residentes eletrônicos da Estônia e acessem serviços on-line do governo estoniano. O país também tem investido em educação em ciência da computação e tecnologia desde o ensino fundamental, o que ajudou a desenvolver uma cultura empreendedora de alta tecnologia no país.

on-line em todo o território nacional. Dessa forma, vamos buscar analisar o sistema de votação on-line estoniano, explorando suas vantagens, desafios e limitações.

O nome do sistema de votação on-line da Estônia é “i-Voting” ou “i-voto” numa tradução livre para o português. A nação é uma das que possui a maior porcentagem de eleitores que votam on-line. Desde 2017, os cidadãos de 16 e 17 anos podem votar nas eleições locais. E historicamente, nada menos que 36% – e às vezes quase 64% – dos eleitores elegíveis participam do sistema i-Voting²¹.

É baseado em um sistema de identificação digital, que permite aos eleitores votarem a partir de qualquer local com acesso à internet. Para votar, os eleitores precisam de um cartão de identidade eletrônico, que contém informações pessoais, incluindo uma assinatura digital que é usada para autenticar a identidade do eleitor. O sistema de votação on-line é considerado seguro e confiável, com múltiplas camadas de segurança para garantir a integridade e identidade dos votos.

O processo de i-Voting na Estônia começa com a autenticação do eleitor usando o cartão de identidade eletrônico, que contém informações pessoais, incluindo uma assinatura digital que é usada para autenticar a identidade do eleitor. Os eleitores também precisam inserir um código de segurança pessoal (PIN) para acessar o sistema de votação on-line.

Uma vez autenticado, o eleitor pode escolher o candidato ou partido de sua preferência. O sistema de votação on-line mostra as opções de voto e permite que os eleitores revisem suas escolhas antes de confirmar o voto. Os eleitores podem mudar seu voto a qualquer momento antes de confirmá-lo, à semelhança do que ocorre com nosso voto eletrônico.

Os votos são criptografados e enviados para um servidor central, onde são armazenados até o dia das eleições. Durante a eleição, os votos são descriptografados e contados. O sistema de votação on-line é considerado seguro e confiável, com múltiplas camadas de segurança para garantir a integridade e confidencialidade dos votos.

21 ESTONIA. *e-Governance*. Site para apresentar o sistema eleitoral estoniano. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Sobre os detalhes do sistema eleitoral estoniano, o Tribunal Superior Eleitoral²² aduz que:

Durante o período eleitoral, cada eleitor pode votar quantas vezes quiser. Porém, cada novo voto anula o anterior, mas isso só vale no voto digital. Isso porque a Estônia também oferece a opção de votar via cédula. Essa modalidade de voto funciona como no Brasil: na seção eleitoral, os eleitores se registram, pegam a cédula, vão para cabine, escolhem o candidato e depositam na urna. Nestes casos, se o eleitor fizer um único voto por cédula, este é o que será válido.

Esse tipo de votação acontece durante os 10 dias nas chamadas seções temporárias, como eles chamam os locais que recebem os votos com antecedência, e, no último dia, em todas as seções eleitorais espalhadas pelo país. A Estônia oferece ainda o serviço de urna móvel, para quem tem dificuldades para votar e está em casa ou em hospitais e asilos. Quem precisa receber a visita do mesário, deve solicitar com antecedência à comissão organizadora.

(...)

Às 20h do chamado dia D, o décimo dia, todas as urnas são lacradas e todas as cédulas não utilizadas são destruídas. Aí acontece uma espécie de conferência, de quem votou on-line e em papel, e quem votou das duas formas, pois o voto final, neste caso, deve ser o de papel. Na eleição nacional de 2019, o resultado saiu por volta das 2h da madrugada. A contagem acontece sempre nas próprias zonas eleitorais, pois as urnas nunca são movidas para a totalização de votos.

É importante notar, assim, que o *i-voting* não substitui o sistema de votação tradicional, mas é uma opção adicional para os eleitores. Os eleitores podem escolher votar on-line ou votar pessoalmente em uma urna no dia das eleições. Além disso, o *i-voting* não é obrigatório e os eleitores podem escolher não participar do processo on-line.

Da análise de como ocorre a votação no País báltico, pode-se verificar que o sistema de votação on-line estoniano tem aspectos importantes a serem considerados em relação aos sistemas de votação tradicionais. Em primeiro lugar, permite aos eleitores votar com mais facilidade e comodidade, sem precisar sair de casa ou do trabalho. Isso tem o potencial de aumentar a participação eleitoral,

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições pelo Mundo*: sistema de votação digital é realidade na Estônia. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia>. Acesso em: 14 mai. 2023.

especialmente entre os eleitores jovens e aqueles que moram em áreas remotas. Além disso, o sistema de votação on-line é mais eficiente e rápido do que o sistema de votação tradicional, reduzindo o tempo necessário para contar e verificar os votos.

No entanto, o sistema de votação on-line estoniano também enfrenta desafios e limitações. Em particular, a segurança e a privacidade dos votos são questões críticas que precisam ser abordadas de forma rigorosa. Embora o sistema de votação on-line estoniano tenha várias camadas de segurança, ainda existem preocupações de que o sistema possa ser comprometido por hackers ou outros agentes mal-intencionados. Além disso, existe o risco de que os votos possam ser rastreados, violando o sigilo do voto.

Acerca da questão, Marcelo Ramos Peregrino Ferreira²³:

Esse desafio não é pequeno. Só no ano de 2022 houve 2.672 incidentes com algum impacto no sistema de internet relacionado à eleição, desde vazamento de dados, interrupção de serviços, tentativa de fraude e inoculação de vírus na rede. Longe de afastar a existência desses problemas, advindos da alta tecnologia, a Estônia busca prevenir, detectar e mitigar esses riscos. Curiosamente, os maiores ataques cibernéticos contra o sistema estoniano, entre 2021 e 2022, deram-se quando o *Riigikogu* declarou a Rússia um Estado terrorista e quando um símbolo russo, um tanque na cidade de *Narva* e outros monumentos foram retirados das praças públicas.

A segurança cibernética é fator de preocupação perene como um risco associado à votação pela internet. Os sistemas de votação on-line são potencialmente vulneráveis a ataques cibernéticos, como hackers que tentam invadir o sistema e alterar os resultados das eleições²⁴.

Outra limitação do sistema de votação on-line estoniano é que nem todos os eleitores têm acesso à internet ou às habilidades necessárias para usar o sistema de votação on-line. Isso pode excluir uma parte significativa da população, incluindo os idosos e

23 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. A missão internacional de observação das eleições da Estônia. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-13/direito-eleitoral-missao-observacao-eleitoral-eleicoes-estonia/> Acesso em: 14 mai. 2023

24 A questão da interferência estrangeira em eleições continua a ser um problema em todo o mundo e destaca a importância da segurança cibernética e da proteção das eleições contra a influência estrangeira. Exemplo célebre é a alegada interferência russa nas eleições americanas de 2016. Disseminação de notícias falsas e a propaganda política nas mídias sociais, ataques cibernéticos contra organizações políticas têm se tornado cada vez mais comum na arena política.

as pessoas que não têm familiaridade com a tecnologia. Por isso, é importante manter um sistema de votação tradicional como uma opção para aqueles que não podem ou não querem votar on-line.

Do exposto, pode-se concluir, num primeiro momento, que o sistema de votação on-line estoniano é um exemplo notável de como a tecnologia pode ser usada para melhorar a participação democrática. O sistema tem vantagens importantes em relação aos sistemas de votação tradicionais, incluindo maior conveniência e eficiência, além de baratear o custo do processo eleitoral. No entanto, o sistema também enfrenta desafios e limitações, especialmente em relação à segurança e à privacidade dos votos.

Portanto, como toda inovação, é importante que o sistema de votação on-line seja continuamente avaliado e aprimorado para garantir sua segurança e confiabilidade. Além disso, percebeu-se no exemplo estoniano a manutenção de um sistema de votação tradicional como uma opção para aqueles que não podem ou não querem votar on-line, a fim de garantir a inclusão de todos os eleitores. Com sua concretização pioneira e sucesso até o momento, o sistema de votação on-line da Estônia é um exemplo inspirador para outros países que buscam modernizar seus sistemas eleitorais.

4 VOTO ON-LINE. POSSIBILIDADES E LIMITES

A fim de delimitar nosso campo de estudo e fincar balizas importantes para a análise crítica dos benefícios e desvantagens potenciais do voto on-line no Brasil, buscaremos delimitar aspectos importantes sobre democracia, princípios constitucionais eleitorais, eleições como procedimento, além do próprio voto on-line e as experiências internacionais do tema, com destaque para o modelo estoniano.

Revela-se de curial importância que qualquer mudança no sistema eleitoral, incluindo a implementação do voto on-line, deva estar em conformidade com as garantias constitucionais, notadamente os princípios da liberdade, sigilo do voto e universalidade do sufrágio. A participação política de todos os cidadãos deve ser assegurada, independentemente de sua condição social, econômica ou de acesso à tecnologia.

Necessário, pois, buscar soluções que conciliem a comodi-

dade e a modernização do processo eleitoral com a manutenção das garantias constitucionais e a confiança dos eleitores no sistema democrático. Assim, é o debate sobre o voto on-line, suas possibilidades e limites à luz dos princípios constitucionais é de extrema importância para avaliar a viabilidade e os desafios dessa modalidade de votação.

Pois bem, do exposto até o momento pode-se vislumbrar as seguintes possibilidades e limites da adoção de tal modalidade.

Possibilidades do voto on-line:

1) Acesso e praticidade: O voto on-line pode facilitar o exercício do direito de voto, especialmente para eleitores que enfrentam dificuldades físicas, mobilidade reduzida, estão fora de seu local de votação ou têm acesso limitado aos locais de votação tradicionais.

2) Agilidade e eficiência: O voto on-line tem o potencial de acelerar o processo eleitoral, reduzindo o tempo de espera, a necessidade de deslocamento e a complexidade logística associada à votação presencial.

3) Participação ampliada: O voto on-line poderia permitir uma maior participação dos eleitores, incentivando-os a exercer seu direito de voto de forma mais conveniente, o que poderia aumentar a representatividade e a legitimidade do processo eleitoral.

Limites do voto on-line:

1) Segurança: A garantia da segurança é um dos maiores desafios do voto on-line. É necessário desenvolver sistemas altamente seguros para evitar fraudes, *hacking*²⁵, violação da privacidade e manipulação dos resultados eleitorais.

2) Autenticidade e identificação: É essencial garantir a autenticidade e a identificação confiável dos eleitores no ambiente virtual, de modo a evitar a possibilidade de votos duplicados ou votos de pessoas não autorizadas.

3) Privacidade e liberdade do voto: O voto on-line deve garantir o sigilo do voto, de forma a preservar a liberdade e a autonomia do eleitor em expressar sua vontade política sem qualquer interferência ou pressão externa.

²⁵ São as atividades que procuram comprometer dispositivos digitais como computadores, smartphones, *tablets* e até mesmo redes inteiras. Embora o *hacking* possa não ser sempre malicioso, atualmente, muitas referências a *hacking* e *hackers* os caracterizam como uma atividade ilegal de criminosos cibernéticos motivados por ganhos financeiros, protestos, coleta de informações (espionagem) e, mesmo que seja apenas pela “emoção” do desafio.

4) Transparência e auditabilidade: É fundamental assegurar a transparência do processo eleitoral, possibilitando a verificação independente dos resultados e a auditabilidade do sistema de votação on-line.

5) Exclusão digital: O voto on-line pode gerar exclusão de eleitores que não possuem acesso ou familiaridade com a tecnologia, bem como daqueles que vivem em áreas com infraestrutura digital precária.

Não obstante, estas possibilidades e limites tem que ser contextualizados dentro do perfil histórico e cultural brasileiro. A participação popular decorre diretamente do princípio democrático fundamental do sufrágio universal, que busca garantir que a voz dos cidadãos seja ouvida e que suas escolhas sejam refletidas nas decisões políticas.

Observou-se que o voto on-line elimina barreiras geográficas e de mobilidade, permitindo que eleitores possam votar de qualquer lugar com acesso à internet. Isso é especialmente benéfico para pessoas que vivem em áreas remotas, têm dificuldades de locomoção ou estão no exterior durante as eleições.

Ademais, oferece maior flexibilidade aos eleitores, permitindo que eles escolham o momento mais conveniente para exercer seu direito de voto. Isso pode incentivar a participação de pessoas ocupadas com compromissos de trabalho, estudo ou cuidados familiares, que podem encontrar dificuldades em comparecer pessoalmente aos locais de votação. Estas são possibilidades interessantes no que toca a adoção de tal modalidade.

No entanto, necessário perquirir a questão da exclusão digital numa nação como o Brasil que enfrenta ainda enormes desigualdades no campo econômico e social. Afinal, votar na sua residência ou no local trabalho só é factível caso a pessoa tenha um computador/celular e uma conexão com a internet.

No particular, a pandemia da COVID-19 trouxe à tona a questão da exclusão digital de forma ainda mais evidente no Brasil. A exclusão digital refere-se à falta de acesso equitativo às tecnologias da informação e comunicação, como a internet, computadores e dispositivos móveis. Esse problema se intensificou durante a pandemia, quando o acesso à internet e às ferramentas digitais se tornou essencial para diversas atividades, como educação remota,

trabalho em *home office* e acesso a serviços essenciais.

Em relação à educação, por exemplo, muitos estudantes não tiveram condições de participar de aulas on-line, o que aprofundou as desigualdades educacionais existentes²⁶. Estudantes de escolas particulares tiveram a continuidade regular do ensino letivo de forma on-line, ao passo que estudantes de escola públicas sofreram com a falta de equipamentos adequados em casa, como computadores e celulares²⁷.

Assim, esta questão se apresenta como um limite a ser devidamente sopesado numa eventual utilização da votação pela internet, a fim de que parcela significativa da população não seja excluída do processo eleitoral.

Pelo atual sistema presencial, temos o deslocamento dos eleitores para locais específicos delimitados pela Justiça Eleitoral, de forma que o dia de votação é um momento especial. Os locais de votação são espaços de encontro e convívio cívico, onde os cidadãos se encontram e compartilham o exercício de sua cidadania.

Numa nação com baixa cultura democrática, como o Brasil, muitos eleitores “acordam” para o processo eleitoral somente no dia de votação e sentem-se, ainda que momentaneamente, parte ativa da comunidade política, o dia do voto presencial tem esse aspecto cívico, como uma forma de expressar o senso de pertencimento e a responsabilidade para com o destino coletivo.

Com a votação on-line teríamos uma “dispersão” nos dias de votação. No sistema estoniano, como vimos, abre-se uma “janela” de 10 dias em que os eleitores podem manifestar sua vontade digitalmente. E ainda que se estabeleça apenas um dia para o ato de votar pela internet, não haverá o encontro de pessoas em espaços específicos para o ato de votar. Esta, inclusive, é uma das características das modalidades de votação à distância.

26 Segundo matéria da CNN Brasil, feita base em pesquisa divulgada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), entidade ligada ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), “mais de 94 mil escolas públicas brasileiras apresentaram dificuldades em realizar todas as atividades pedagógicas determinadas pelo Ministério da Educação durante a pandemia de Covid-19, período que as aulas remotas foram implementadas. O número representa 93% de todas as unidades da rede de ensino, que engloba as escolas municipais, estaduais e federais do país.” Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pesquisa-93-das-escolas-publicas-sofreram-com-falta-de-tecnologia-na-pandemia/>. Acesso em: 18 mai. 2023.

27 De sua vez, a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública destaca que cerca de 70% dos estudantes de escola pública não aprenderam português de modo adequado. Esse número sobe para 82% em relação à matemática. Estes dados foram apresentados pela Fundação Lemann, organização de filantropia familiar que atua nas áreas de educação e liderança. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/70-dos-estudantes-de-escolas-publicas-nao-aprenderam-portugues-adequadamente-na-pandemia>. Acesso em: 18 mai. 2023.

O voto vai além do simples ato de indicar preferências políticas. Podemos afirmar que é um ritual público vital que fortalece a solidariedade social e promove a participação/representatividade, sendo essencial para a manutenção de uma sociedade democrática, saudável e engajada. Necessário perquirir, assim, se com a votação on-line não haveria uma “quebra” dessa solidariedade e engajamento para a votação, pois o ato de votar deixaria de ser um ato público para se tornar, por assim dizer, um ato privado. Este é outro limite para se ter em perspectiva.

Portanto, acerca da relação do voto on-line e a participação popular, temos vantagens importantes que não podem ser ignoradas, mas, de outro lado, limites que devem ser sopesados, notadamente pelo contexto no contexto brasileiro. É importante notar que a votação on-line não necessariamente precisa substituir completamente a votação física, mas pode ser oferecida como uma opção adicional para eleitores, aumentando a flexibilidade e a inclusão no processo eleitoral.

Conforme pontuado, na história do País ocorreram diversos casos de fraude eleitoral, em que o sigilo do voto foi violado por meio de manipulação dos resultados. Situações estas que minaram a confiança dos eleitores no processo eleitoral e afetaram a legitimidade das eleições.

Na busca da resolução destas questões e fortalecer o sistema eleitoral, é que as urnas eletrônicas foram introduzidas gradualmente desde 1996, trazendo maior segurança e confiabilidade ao processo eleitoral. As urnas eletrônicas são projetadas para preservar o sigilo do voto e fornecer uma forma eficiente de contar os votos.

A questão que se impõe aqui é que com a votação pela internet o ato se tornaria privado, podendo ser realizado em qualquer ambiente, como na residência dos eleitores. Atualmente podemos afirmar que o espaço de votação se reveste de caráter público (embora ocorra também em locais privados, mas sob a gestão da Justiça Eleitoral). No contexto político-social brasileiro, como garantir que os eleitores possam votar sem que o sigilo do ato seja comprometido?

Fora de um local específico designado pela Justiça Eleitoral para o ato de votar, grupos criminosos, milícias podem usar táticas de coação e intimidação para influenciar eleitores, inclusive com

ameaças físicas, violência ou extorsão, com o objetivo de influenciar resultados eleitorais a seu favor.

Da mesma forma, neste contexto, líderes políticos locais poderiam influenciar diretamente as eleições e ameaçando a liberdade de votar, pois acumulam poder político, econômico e social, capazes de influenciar diretamente as eleições e comprometendo a liberdade de escolha dos eleitores e o sigilo das escolhas políticas.

Tais práticas configuram o chamado assédio eleitoral, que é uma prática que ocorre durante os processos eleitorais, em que eleitores, candidatos ou funcionários eleitorais são alvos de coerção, intimidação ou abuso com o objetivo de influenciar os resultados das eleições.

Durante as Eleições Gerais de 2022 foram registrados atos praticados por empregadores coagindo, ameaçando e prometendo benefícios para que seus funcionários votem ou deixem de votar em determinadas pessoas, no que poderíamos caracterizar como uma versão moderna do voto de cabresto.

Segundo informações do Ministério Público do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral²⁸, houve um recrudescimento desta prática nefasta durante o último pleito, o que mostra que seguem bastantes vivos em nossa sociedade as práticas do coronelismo, clientelismo e autoritarismo. Os números apontados no documento Assédio Eleitoral Eleições 2022 – Relatório de Atividades entregue pelo MPT a Justiça Eleitoral são muito graves²⁹.

A adoção do voto on-line no Brasil, enfrenta, assim, um enorme obstáculo para sua implementação. Sem a existência de espaços públicos definidos pela Justiça Eleitoral para o ato de votar e a cabine indevassável de votação, abre-se espaço para o recrudescimento de práticas perversas da nossa política. Poderíamos mencionar uma “versão 4.0” do voto de cabresto.

No particular, avultam-se as diferenças entre Brasil e Estônia, nação esta que não apresenta as mesmas desigualdades econômi-

28 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do TSE recebe relatório sobre casos de assédio eleitoral sofridos por trabalhadores nas eleições 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/presidente-do-tse-recebe-relatorio-sobre-casos-de-assedio-eleitoral-sofridos-por-trabalhadores-nas-eleicoes-2022>. Acesso em: 22 mai. 2023.

29 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do TSE recebe relatório sobre casos de assédio eleitoral sofridos por trabalhadores nas eleições 2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/presidente-do-tse-recebe-relatorio-sobre-casos-de-assedio-eleitoral-sofridos-por-trabalhadores-nas-eleicoes-2022?SearchableText=mpt>. Acesso em: 22 mai. 2023

cas e sociais, nem o déficit democrático do Brasil. Ademais, trata-se de nação onde o acesso digital da população (1,3 milhão, enquanto o Brasil tem por volta de 203 milhões) encontra-se consolidado.

Não obstante esta questão, o voto on-line envolve a coleta e o armazenamento de dados pessoais dos eleitores, como informações de identificação e preferências políticas. É essencial garantir a privacidade dos eleitores, protegendo seus dados contra acesso não autorizado, violações de privacidade e uso indevido.

A implementação de criptografia robusta e medidas de segurança de dados adequadas é fundamental para proteger as informações pessoais dos eleitores e os resultados das eleições contra manipulações e violações. Nesse quesito, a segurança cibernética é uma preocupação fundamental, pois o ambiente digital apresenta desafios em termos de proteção contra ataques cibernéticos, como *hacking*, fraude e manipulação de votos.

5 CONCLUSÃO

Como vimos, a problemática a ser debatida neste estudo é a busca de mecanismos modernos que garantam a lisura do processo ao mesmo tempo em que concretizem as garantias fundamentais do cidadão. Nesse sentido, tem-se a seguinte pergunta-problema: à luz dos princípios constitucionais-eleitorais, atualmente, é possível a adoção do voto on-line no Brasil? A seguir, apresentaremos as conclusões do estudo, a partir do que foi exposto ao longo do texto.

O avanço tecnológico incessante traz consigo a possibilidade de desenvolver sistemas de votação on-line, suscitando debates sobre a viabilidade e os benefícios dessa modalidade eleitoral. Não obstante, é necessário ponderar os riscos e desafios inerentes à sua adoção, especialmente no que se refere às garantias do sigilo, liberdade de voto e à inclusão digital no País.

De fato, o movimento em direção a eleições por meio da Internet é um tópico que gera muitos debates, considerando todas as variáveis envolvidas. Existem vantagens e desvantagens consideráveis a serem ponderadas ao se analisar a viabilidade e a segurança desse tipo de sistema eleitoral.

O sigilo do voto é um princípio basilar para o funcionamento democrático de um sistema eleitoral. Ele assegura aos eleitores

a confiança de que suas escolhas serão mantidas em segredo, protegendo-os de possíveis represálias, ou da coerção. Da mesma forma, a liberdade de expressão política garante aos cidadãos o direito de manifestar suas opiniões políticas de forma livre e sem interferências. Ambas garantias são pilares essenciais para a efetividade e legitimidade do processo democrático.

A adoção do voto on-line no Brasil, sem as devidas garantias do sigilo e liberdade de voto, poderia comprometer a densidade democrática do País. A falta de segurança no processo eleitoral minaria a confiança dos cidadãos no sistema, resultando em uma menor participação cívica, menor representatividade e menor legitimidade das instituições políticas.

Ademais, a implementação do voto on-line enfrenta desafios significativos relacionados à segurança cibernética e proteção de dados. A natureza digital do processo de votação aumenta o risco de ataques cibernéticos, manipulação de resultados e violação da privacidade dos eleitores.

Além disso, a proteção dos dados pessoais dos eleitores é uma preocupação crucial, pois o voto on-line envolve a coleta e o armazenamento de informações sensíveis. Esses desafios não podem ser subestimados, uma vez que comprometeriam a integridade e confiabilidade do sistema eleitoral.

Ao observar experiências internacionais com o voto on-line, constata-se que muitos países adotaram abordagens cautelosas e gradualistas, implementando sistemas pilotos para avaliar a eficácia e segurança da modalidade. Países como a Estônia, pioneira no voto on-line, tiveram sucesso em sua implementação, no entanto, é importante ressaltar que a Estônia possui uma população e contexto socioeconômico bastante diferentes do Brasil. O tamanho da população, a infraestrutura tecnológica e os níveis de confiança na segurança cibernética são variáveis que devem ser consideradas.

No caso específico do Brasil, é essencial analisar o panorama atual do País. Ainda existem desafios relevantes em relação à inclusão digital e à desigualdade de acesso à internet, o que poderia resultar em exclusão e falta de representatividade, caso o voto on-line fosse efetivado.

Além disso, o Brasil enfrenta problemas relacionados à polarização política, que tem afetado o cenário político e social do País.

A polarização política tem trazido consequências negativas para a democracia brasileira, enfraquecendo o debate público, dificultando o consenso e a busca por soluções conjuntas, além de alimentar a intolerância e o radicalismo. A falta de diálogo construtivo entre as diferentes visões políticas impede a construção de políticas públicas efetivas e compromete a governabilidade.

O ambiente de polarização política provocou, em alguns setores da sociedade, o recrudescimento do questionamento sobre a segurança e confiabilidade da urna eletrônica, fazendo surgir um acalorado debate durante as eleições brasileiras de 2022 sobre a necessidade da criação de mecanismos que assegurassem a impressão do voto, o que permitiria uma conferência física dos resultados eleitorais.

Neste cenário, uma mudança dessa monta no sistema eleitoral poderia representar um risco adicional, justamente pelo cenário explosivo, onde o consenso e a argumentação racional poderiam ceder espaço à desconfiança e às teorias de conspiração. É essencial separar o debate sobre mudanças no sistema eleitoral da polarização política, garantindo que as discussões sejam baseadas em fatos, estudos e experiências internacionais.

Ademais, quando se trata de votar pelo celular ou qualquer dispositivo eletrônico conectado à internet, existe o risco premente de coação ou pressão sobre os eleitores, justamente porque o ambiente de votação se tornaria privado, sem a presença física de pessoas para garantir as liberdades públicas.

No ambiente on-line não é possível garantir a privacidade e o anonimato do eleitor. Em uma situação em que uma pessoa é coagida pode haver pressão para votar de uma determinada maneira e até mesmo exigências para fornecer provas das escolhas efetuadas nas urnas. Isso, certamente, comprometeria a liberdade e a integridade do processo eleitoral, particularmente no Brasil, com todas as questões sociais, culturais e econômicas envolvidas.

Essa é uma das principais preocupações relacionadas ao voto on-line e ao uso de dispositivos eletrônicos para votação. Trata-se de questão particularmente sensível e de difícil composição no estágio atual de nossa democracia. Não haveria como o Estado garantir o sigilo e a liberdade de votação, que devem andar de mãos dadas para garantir a legitimidade dos pleitos.

A vulnerabilidade do voto traria um impacto negativo na confiança dos cidadãos no sistema eleitoral e poderia minar a legitimidade dos resultados. A perda de confiança pública no processo eleitoral é um sério problema para a qualidade democrática, pois pode levar ao desinteresse político, à perda de legitimidade das instituições democráticas e até mesmo à instabilidade social. Em resumo, haveria perda da qualidade democrática no País.

Assim sendo, considerando os obstáculos e desafios envolvidos, atualmente, a adoção do voto on-line no Brasil não se mostra viável. Ainda existem questões significativas a serem superadas em relação à segurança cibernética, proteção de dados, inclusão digital e desigualdade de acesso à internet no País e, principalmente, o sigilo e liberdade do eleitor. Esses desafios podem comprometer a integridade do processo eleitoral e, via de consequência, os princípios eleitorais.

Embora o voto on-line não se apresente como o modelo mais adequado no momento, não sendo capaz de garantir a efetividade dos princípios constitucionais eleitorais, isso não implica que não possa ser adotado no futuro. De qualquer modo, o modelo de votação atualmente adotado no Brasil deve manter-se sempre aberto ao aperfeiçoamento, uma vez que o avanço tecnológico, invariavelmente, acaba por permitir ajustes, melhorias e adaptações aos processos que envolvem o uso da tecnologia da informação e comunicação.

A superação dos desafios e problemas destacados neste artigo poderão resultar na aplicação parcial do voto on-line, como já acontece na França e na Nova Zelândia. Por exemplo, vislumbra-se a sua utilização entre militares que se encontrem no exterior e integrantes de embaixadas, como uma forma de explorar a viabilidade e eficácia desse modelo.

A implementação gradual do voto on-line entre grupos específicos, como os militares que se encontrem no exterior e integrantes de embaixadas, pode permitir uma análise mais aprofundada dos desafios e benefícios desse sistema. Ademais, esses grupos podem fornecer um ambiente controlado para testar a segurança e a integridade do processo eleitoral on-line.

Caso a adoção parcial do voto on-line entre grupos específicos seja bem-sucedida, pode-se considerar a expansão gradual

desse modelo para outros segmentos da sociedade, com base nas lições aprendidas e na confiabilidade demonstrada pelo sistema. Contudo, qualquer decisão nesse sentido deve ser tomada com base em análises aprofundadas, considerando as garantias do sigilo e liberdade de voto, bem como a segurança e a confiabilidade do sistema, valores esses inegociáveis.

Em última análise, a adoção do voto on-line no Brasil requer um planejamento cuidadoso, investimentos adequados em infraestrutura e segurança cibernética, além do envolvimento de diversos atores para garantir um processo eleitoral confiável e inclusivo.

Sobreleva mencionar que, entre as democracias consolidadas do mundo³⁰, nenhuma delas ainda adotou a votação on-line em larga escala. Ademais, é forçoso lembrar que os EUA, maior democracia moderna, adotam o voto à distância em grande escala (eleições nacionais), mas não modalidade digital (é permitida a votação pelos correios). A propósito, as últimas eleições americanas têm revelado, com certa precisão, a importância da discussão sobre o sistema de votação nas democracias modernas, porquanto têm sido marcadas pela demora e tumulto na apuração dos votos, tentativas jurídicas de anulação de votos e questionamentos sobre o resultado das eleições, fatos que apontam que, nas últimas eleições americanas, o maior perdedor tem sido o sistema eleitoral estadunidense.

Desse modo, apresenta-se um grande desafio para a implantação do sistema de votação on-line no Brasil: encontrar uma solução moderna que considere as desigualdades da população brasileira de acesso à internet e a equipamentos eletrônicos, sem falar na garantia de que cada cidadão consiga votar apenas uma vez, mantendo o sigilo e a liberdade do voto. Esta última questão mostra-se particularmente sensível, considerando as possíveis pressões para compra de votos num País continental marcado fraudes e irregularidades eleitorais em sua história política.

Ressalte-se, ainda, que o eleitor brasileiro deverá possuir um mínimo de conhecimento na operação do dispositivo que usará, assim como do sistema on-line. Caso contrário, será incapaz de utilizar o sistema de votação.

30 Robert Dahl chama de “democracias antigas” as nações em que as instituições democráticas básicas existem ininterruptamente desde 1950. Segundo o autor são 22 no total: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Estado Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça. O Brasil, portanto, não está dentre elas.

Por conseguinte, pode-se concluir que tal modalidade de votação, apesar de bastante promissora e com vantagens importantes, carece de uma certeza da segurança e de uma educação cívica e democrática que o Brasil ainda não possui³¹. Não há, por parte nossa população, uma adequada compreensão acerca do processo democrático. O legado de exclusão e desigualdade deixado por nossa história colonial ainda se faz presente.

Noutras palavras, embora juridicamente possível, uma vez que não é vedado pela Constituição Federal brasileira, no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira, o voto on-line não é capaz de garantir eleições livres e justas, em conformidade com os princípios constitucionais eleitorais.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 45-53. (Coleção Sinopses para Concursos. V. 40).
BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 26. ed. – São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições pelo Mundo: sistema de votação digital é realidade na Estônia*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia>. Acesso em: 14 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do TSE recebe relatório sobre casos de assédio eleitoral sofridos por trabalhadores nas eleições 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/presidente-do-tse-recebe-relatorio-sobre-casos-de-assedio-eleitoral-sofridos-por-trabalhadores-nas-eleicoes-2022>. Acesso em: 22 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimentar no Recurso Especial Eleitoral 29662, ELEIÇÕES 2008. Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, 16 dez. 2008. Publicado em sessão 16

³¹ A democracia não é apenas uma questão de estrutura constitucional, mas também de cultura democrática e participação cívica. A cultura democrática refere-se às atitudes, valores e práticas compartilhadas pela sociedade que sustentam e fortalecem a democracia.

de dez. 2008.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

ESTONIA. *e-Governance*. Site para apresentar o sistema eleitoral estoniano. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. A missão internacional de observação das eleições da Estônia. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-13/direito-eleitoral-missao-observacao-eleitoral-eleicoes-estonia/> Acesso em: 14 mai. 2023

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito eleitoral*. Leme: Impe-rium, 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. Trad. Cristina Muracho, 2. ed. 2000, São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SALGADO, Eneida Desirree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *O “uso da máquina pública” nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SOUZA, Claudio André de; Alvim, Francisco Franco; Barreiros Neto, Jaime; Dantas, Humberto (Coord.). *Dicionário das eleições*. Curitiba: Juruá, 2020.

DEMOCRACIA, ESTADO E JUSTIÇA: O CONTEXTO ELEITORAL EM FACES E ENLACES

DEMOCRACY, STATE AND JUSTICE: THE ELECTORAL CONTEXT IN FACES AND LINKS

Larissa Cavalcante Mendes Lima^{1}*

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise sobre a democracia em seu amplo contexto, especialmente no que tange ao estudo do acesso à justiça eleitoral. O acesso à justiça no Brasil no sentido da busca pelos direitos eleitorais, e estes, como direitos sociais no alcance de sua fundamentalidade na construção de um Estado democrático em vias reais. Objetiva-se um olhar para o cenário dos sistemas institucionais no tocante ao atendimento das premissas básicas ao cidadão. Nesse diapasão, será evidenciada a atual órbita do que se observa no país no que tange ao acesso aos direitos políticos como um direito social. O trabalho focaliza os óbices encontrados, as necessidades prementes, o direito em si muitas vezes extirpado, sobretudo das pessoas que mais necessitam de proteção e assistência. Nesse esteio de palcos entre as propostas democráticas e os entraves não democráticos, será evidenciada

1 ** Advogada e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas ? Brasil. Pós-graduada em Direito da Arbitragem pela Universidade de Lisboa, Portugal. Formação em Mediação de Conflitos pelo Conselho Nacional de Justiça- CNJ, Formação em Docência do Ensino Superior e Metodologia da Pesquisa pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, Curso de Formação Avançada pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, UNIFOJ - CES, Portugal e Curso de Escrita Acadêmica e Negocial (Academic and Business Writing) pela University of California, Berkeley. Membro do Núcleo de Estudos sobre a Violência em Alagoas - NEVIAL e do Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Alagoas. Professora da Universidade Federal de Alagoas, do Núcleo de Mediação, Negociação e Arbitragem do Centro Universitário Mário Pontes Jucá (UMJ) e da Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Tiradentes (Unit). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Pesquisadora da área Jurídica, com ênfase na resolução consensual de conflitos, no acesso aos direitos fundamentais e sociais e na administração pública, com publicação de livros na área do Direito Administrativo (2019) e na área de violência e violação dos Direitos Humanos (2015).

uma realidade social que demanda por atenção especial, trazendo não só o delinear do que hoje se encontra palpável, mas também os possíveis caminhos para o que de fato se almeja ser a democracia vivenciada por todos.

Palavras-chave: democracia; direito; justiça eleitoral; acesso; realidades sociais.

ABSTRACT

The present work analyzes democracy in its broad context, especially with regard to the study of access to electoral justice. Access to justice in Brazil in the sense of the search for electoral rights, and these, as social rights in the scope of their fundamentality in the construction of a democratic State in real ways. The objective is to look at the scenario of institutional systems in terms of meeting basic premises for citizens. In this context, the current orbit of what is observed in the country with regard to access to political rights as a social right will be highlighted. The work focuses on the obstacles encountered, the pressing needs, the right itself often extirpated, especially of people who most need protection and assistance. On this mainstay of stages between democratic proposals and non-democratic obstacles, a social reality that demands special attention will be highlighted, bringing not only the outline of what is palpable today, but also the possible paths to what in fact is intended to be the democracy experienced by all.

Keywords: democracy; right; electoral justice; access; social realities.

1 INTRODUÇÃO

Falar sobre o acesso à justiça eleitoral é entender muito mais que um conceito. É adentrar à compreensão em sua direta face: a de um direito básico. Não há que se mencionar a existência de um

Estado Democrático sem que haja um mínimo também existencial de direitos e garantias essenciais assegurados às pessoas. Embora complexas sejam as relações humanas e do mesmo modo, as relações entre as pessoas e os Estados, há que se reconhecer que, no Brasil, esse universo é permeado pelas fortes desigualdades. Desigualdades das mais diversas, que se arrastam pela história e seguem em plena atualidade com seus fortes estigmas enraizados. Por óbvio que não são, nem foram somente os fatos históricos, marcados pelo colonialismo, pela opressão e pela marginalização de direitos que fizeram as desigualdades se instalarem. Há também questões outras que deixam seus traços de contribuição, inclusive, a longa luta pelas liberdades individuais e sociais e pela democracia.

O acesso à justiça de modo geral, mas especialmente o acesso à justiça eleitoral, está mergulhado nessa arquitetura entre os bens jurídicos elementares, o Estado e a democracia, num grande enlace de limitações, mas também de possibilidades. Apontar as barreiras e, do mesmo modo, os novos caminhos para se desenhar um cenário diferente, mais próximo ao cidadão, mais simples, menos burocrático, em que haja a fluidez dos sistemas prestacionais e jurisdicionais e em que as necessidades básicas das pessoas sejam atendidas são ações de grande valor com foco nas mudanças. É o mínimo que se espera de um país em que a justiça social é a tônica e em que a democracia é venal no sentido mais estrito do que a Carta maior impõe como fundamento e objetivo de sua própria existência.

2 O ACESSO À JUSTIÇA EM SENTIDO LATO E O ACESSO À JUSTIÇA ELEITORAL COMO DIREITOS SOCIAIS

O acesso à justiça está consignado constitucionalmente, quando se encontra resguardado o direito de um indivíduo ter apreciada uma demanda sua pelo Judiciário diante de uma ameaça ou lesão a direito, assim como assegurados os direitos políticos no rol dos direitos e garantias fundamentais, os quais, por serem cláusulas pétreas, não podem ser objeto de emendas que tendam à abolição de seus comandos, como vemos, segundo a Constituição Federativa do Brasil de 1988:

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: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Já antes mesmo de entrar no esteio dos direitos e garantias individuais, diga-se, sem temor que a Constituição Federal², nutrida por seus ideais de igualdade e democracia, tratou da questão do acesso à justiça e das questões políticas e do voto logo em seus primórdios de letras. Quando disse em seu preâmbulo que está instituído um Estado Democrático, destinado a assegurar os direitos sociais, a igualdade e a justiça, estava a sinalizar o epicentro de seus fundamentos.

Como diz Ricardo Maurício Freire Soares, a federação é a forma de Estado adotada pela República do Brasil (Constituição Federal, artigo primeiro). A atual Carta Magna de 1988 inovou o sistema federativo brasileiro a organizar uma modalidade de federalismo tridimensional, em que figuram a União como ente soberano e os Estados-membros e municípios como entes autônomos. Todos os referidos entes federativos: União, Estados-membros e municípios apresentam a capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização.

O reconhecimento do princípio da subsidiariedade gera 2 importantes consequências: a primeira delas é que o povo passa

2 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28/06/2023.

a se tornar parte da gestão da *res publica* evitando que o Estado seja visto como um corpo estranho e, pois, apartado da sociedade. A outra importante consequência é que o povo também passa a ter maior responsabilidade sobre a realização e a otimização do serviço público. A responsabilidade pela realização de tarefas públicas incrementa a participação, contribuindo concretamente para a formação da cidadania ativa³.

Assim, há que se reconhecer o acesso à justiça como integrante do rol das garantias constitucionais e como prerrogativa máxima de ser um direito social. Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos dizia que a revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade⁴. Como defendem Cappelletti e Garth, o “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica⁵.

Ainda na compreensão do acesso à justiça como direito social, há que se destacar a inserção do estudo do princípio da igualdade como fomentador de um substrato de equidade no tratamento dado às pessoas que buscam a justiça em seus mais diversos aspectos. José Henrique Mouta Araújo fala sobre a importância de os cidadãos merecerem tratamento igualitário, para que tenham as mesmas oportunidades dentro de um Estado que tem como foco principal a busca da justiça e do bem comum, entendendo o autor que existe hoje uma conceituação positiva de isonomia (iguais oportunidades para todos, a serem propiciadas pelo Estado), realçando o conceito realista, que consagra a igualdade proporcional, que representa tratamento igual aos substancialmente iguais, e desigual aos desiguais, até que alcançada a efetiva igualdade⁶.

Entender o papel da justiça eleitoral, quando se fala sobre o

3 SOARES, Ricardo Maurício Freire. O Estado Federal Brasileiro: uma abordagem crítica. *Revista Populus*, n. 6, p. 109, jun. 2019. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2019.

4 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 16.

5 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 13.

6 ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Acesso à Justiça e efetividade do processo*. 6 ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 28-29.

acesso à justiça, é também compreender a organização do Estado e os direitos sociais, posto que os direitos políticos são direitos sociais. Então, ter acesso à justiça eleitoral é, por sua vez, ter garantido o acesso a um direito social, basilar e indispensável à consecução da cidadania. Jaime Barreiros Neto⁷ explica a lógica afirmada do sistema de pesos e contrapesos ao tomar como objeto a justiça eleitoral, no exercício de suas funções tópicas e atípicas, destacando a justiça eleitoral em relação aos demais ramos do Poder judiciário brasileiro, uma vez que exerce, de forma muito mais efetiva, as funções administrativa e legislativa, além de dispor de uma função peculiar: a função consultiva.

Jaime Barreiros Neto⁸ ao rememorar os ditames constitucionais do art. 1º afirma que a Constituição Federal de 1988 consagra um modelo de democracia maximalista e pluralista, em que o povo, titular do poder soberano, deve exercer esse poder não apenas participando periodicamente das eleições, conforme o modelo representativo consagrado nas democracias modernas formuladas a partir do século XVII, mas também tendo a possibilidade de atuar de forma permanente no controle das políticas públicas, na defesa do patrimônio público, histórico e cultural, do meio ambiente e da moralidade administrativa e no próprio exercício do poder de legislar.

Importante alcançar o significado do princípio da igualdade participativa não apenas como pressuposto teórico, mas sobretudo como instrumento viabilizador do que se quer construir na vivência de uma sociedade dita democrática. Sensato é discernir o que se tem por justiça social contemplando o bem comum, e assim sendo, o acesso ao modelo representativo em ampla semântica é elemento fundamental sem o qual não se atinge esse fim.

3 ESTADO, DEMOCRACIA E JUSTIÇA ELEITORAL

A democracia tão fortemente ligada aos Estados modernos traz consigo os ideários de justiça e, nesse conducto, deve-se perceber o quanto de sedimentação social deve haver em tudo o que é proposto. Não se entende o direito como mera obtenção

7 BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 133-134. (Coleção Sinopses para Concursos. v. 40).

8 BARREIROS NETO, Jaime. A democracia como regime político: breve ensaio em busca de uma definição teórica. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p. 167, 2019.

de interesse individual, e sim, como busca do que é socialmente e coletivamente benéfico. Exalta-se, pois, uma visão mais abrangente dos efeitos e resultados, principalmente no tocante à justiça. Cappelletti e Garth⁹ colocam que o direito ao acesso à justiça tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas, proclamar os direitos de todos.

Nas palavras de Boaventura no tocante à procura e oferta da justiça, a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado-Providência transformou o direito ao acesso efetivo à justiça num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais¹⁰. Entender o acesso à justiça na sua relação com o Estado é também imergir na análise do Estado, sua estrutura, suas formas de atuação e a questão da dominação tão bem reportada por Bourdieu. Pierre Bourdieu dizia que para compreender o Estado há que ver que ele tem uma função simbólica. Para entender essa dimensão simbólica do efeito do Estado há que se compreender a lógica do funcionamento desse universo de agentes de Estado que fizeram o discurso de Estado – os leigistas, os juristas – e compreender quais os interesses genéricos que tinham em relação aos outros, e também quais interesses específicos tinham em função de sua posição no espaço de suas lutas¹¹.

Nessa vertente do estudo sobre o Estado, por sua vez, vem também o contexto do capital e da globalização. Não se pode desconsiderar os efeitos que a globalização exerce sobre as funções estatais e sobre seu papel social. Algumas reflexões nesse campo são trazidas por Milton Santos¹² quando ele afirma que, neste

9 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 11-12.

10 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 205.

11 BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 239.

12 SANTOS, Milton. Uma globalização perversa. In: *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 46.

mundo globalizado, a competitividade, o consumo e a confusão dos espíritos constituem baluartes do presente estado de coisas. A competitividade comanda nossas formas de ação. O consumo comanda nossas formas de inação. E a confusão dos espíritos impede o nosso entendimento do mundo, do país, do lugar, da sociedade e de cada um de nós mesmos. Essa relação densa entre os efeitos da globalização sobre o Estado e a sociedade reporta um efeito em sinuca sobre a forma com que o acesso à justiça é tratado. À medida que a informação levada a palco é aquela que geralmente interessa às elites ou aos grupos dominantes ou aos agentes do bruto capital globalizado, há uma conseqüente escassez de acesso ao que de fato importa no tocante aos direitos.

Em consonância aos dizeres de Milton Santos, ousou falar em eclipse do acesso aos direitos, principalmente do acesso à justiça eleitoral. Daí, defendo um ponto crucial para a consecução mínima de acesso à justiça, que é a educação. Costumo falar em educação para o direito, porque ela é direcionada à construção do conhecimento no âmbito do direito. Esse direito, a princípio, não necessariamente formal ou técnico, mas aquele que é claro, preciso, descomplicado, alinhado com os saberes de quem precisa alcançá-los. Digo isso, no sentido de salvaguardar a informação sobre os direitos políticos e sua importância a todos indistintamente. É um processo libertário, posto que sai das tradicionais amarras linguísticas, revestidas de poder e dominação; sai de um circuito de apogeu para um circuito basilar de acesso plural, desvinculado de estigmas e destinado à sua função precípua que é fazer fluir o que as políticas públicas ofertam, o papel do Estado e a democracia que se precisa verificar na vida das pessoas.

Nas falas tão ricas dos encontros da disciplina “Tópicos Especiais de Direito do Estado”, algumas discussões sobre cidadania inclusiva e solidariedade social se deram. E, nessa seara, cabe-me lembrar do que disse Michel Foucault¹³ que o poder está nas relações e não nas instituições. Portanto, o poder está nas mãos de todos e em todos os lugares. Em muito corrobora tal passagem a análise sobre os direitos políticos no contexto de sua base social e na defesa dos pressupostos da democracia maximalista e pluralista apresentada por Barreiros Neto.

13 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24. ed. São Paulo: Graal, 2007. p. 179-191.

É assim configurada a justiça eleitoral como sendo esse espelho do que melhor representa o poder político, os direitos políticos, a representatividade do povo, o engajamento perene nas ações e políticas que garantam os direitos individuais no resguardo daquilo que é público e que instrumentaliza a ideia da força democrática.

Nesse caminhar, fala Boaventura¹⁴ que a revolução democrática da justiça deve passar pela construção de um novo campo de trabalho e estudos sobre a crise e a reforma do ensino do direito, cujo caráter mais exploratório e propositivo (embora nem por isso menos rigoroso) virá a ser precioso para a ampliação dos limites do possível nas escolas e o estímulo dos atores efetivamente interessados em sua renovação. E segue dizendo à p.94:

Penso que a educação jurídica deve ser uma educação intercultural, interdisciplinar e profundamente imbuída da ideia de responsabilidade cidadã, pois só assim poderá combater os três pilares da cultura normativista técnico-burocrática a que fiz referência: a ideia da autonomia do direito, do excepcionalismo do direito e da concepção tecnoburocrática dos processos.

A educação vem acompanhada de conscientização do indivíduo enquanto sujeito e enquanto integrante do meio social, do aparelho estatal, das culturas, da cidadania, da política e das realidades que o cercam. Em uma clássica passagem de Boaventura em que ele parafraseou Clausewitz, afirmando que hoje o objeto é a continuação do sujeito por outros meios. Por isso, defendeu Boaventura que todo o conhecimento científico é autoconhecimento. A ciência, para ele, não descobre, cria, e o acto criativo protagonizado por cientista e pela comunidade científica no seu conjunto tem de se conhecer intimamente antes que conheça o que com ele se conhece do real. Os pressupostos metafísicos, os sistemas de crenças e os juízos de valor não estão antes nem depois da explicação científica da natureza ou da sociedade. São parte integrante dessa mesma explicação. A explicação científica dos fenômenos é a autojustificação da ciência enquanto fenômeno central de nossa contemporaneidade. A ciência é, assim, autobiográfica¹⁵.

14 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 93.

15 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 16 ed. Porto: Edi-

4 A REALIDADE SOCIAL ENVOLTA NO CENÁRIO DO ACESSO À JUSTIÇA ELEITORAL

Há que se observar as questões sociais e outras afins que estão interseccionadas quando estamos a falar do acesso à justiça eleitoral. Existem alguns entraves ao acesso por boa parte das pessoas no Brasil. Como afirma Boaventura¹⁶, muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde etc.). O que significa que a litigação tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação. No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais.

Nesse mesmo sentido, Carmen Silvia Fullin¹⁷ diz que o que se compreende e o que se define por acesso à justiça, assim como a invenção de uma problemática ligada a este tema, têm a ver com transformações históricas sobre a ideia de Estado e de seu papel na regulação da vida social. Por isso, se em um primeiro momento o acesso à justiça dentro de uma perspectiva liberal resumia-se ao entendimento de que todo cidadão tem liberdade para litigar em nome da defesa de seus interesses, nos anos 1960 esta interpretação foi severamente modificada. A partir de então, seu conteúdo foi revestido de um significado mais exigente, associado à ideia de promoção de igualdade social; tarefa esta, naquele momento, assumida em vários países que adotavam políticas de bem-estar (*welfare state*). Nesse contexto, poder lutar no judiciário pela concretização desta igualdade passou a ser uma questão de justiça

ções Afrontamento, 2010. p. 52.

16 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 24-25.

17 FULLIN, Carmen Silva. Acesso à Justiça: a construção de um problema em mutação. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.) *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 219-220.

social. Segue ela afirmando à p.221 que:

Em contrapartida, a crise econômica que afetou as políticas de bem-estar no final da década de 1970 e início dos anos 1980 em países centrais reforçou ainda mais essa centralidade, contribuindo para que o judiciário se constituísse, inclusive, na instância para pleitear direitos sociais precarizados pelo próprio Estado.

Essas realidades sociais que permeiam de algum modo o acesso à justiça trazem uma reflexão sobre as possíveis barreiras para o cidadão comum de ter seus direitos mais básicos atendidos e isso alcança a justiça eleitoral.

Nessa linha de entendimento, não se pode olvidar da importância de se estudar o papel dos tribunais e instituições, no tocante à estrutura e funcionalidade, debruçando-nos à análise de suas práxis ao atendimento das demandas judiciais e extrajudiciais que chegam ao seu crivo. Boaventura faz importantes intervenções quando afirma que os tribunais contribuiriam, do ponto de vista da democracia material, se estabelecessem uma ligação entre as disputas individuais que avaliam e os conflitos estruturais que dividem a sociedade. Segue dizendo eu esta política de adensamento da cidadania pela via democrática e do acesso ao direito e à justiça tem que se dirigir a um conjunto vasto de injustiças que ocorrem, na sociedade. Especificamente ele identifica as seguintes dimensões de injustiça: injustiça socioeconômica, racial, de gênero, etnicocultural, cognitiva, ambiental e. Prossegue dizendo à p. 103¹⁸:

É necessária uma concepção contra-hegemônica de direitos humanos, que pratique a indivisibilidade dos direitos humanos, que permita a coexistência entre direitos individuais e direitos coletivos, que se pautem tanto pelo direito à igualdade como pelo direito ao reconhecimento da diferença, e sobretudo, que não se autocontemple em proclamações, tão exaltantes quanto vazias, de direitos fundamentais, que normalmente, de pouco servem àqueles que vivem na margem da sobrevivência em contato permanente com a desnutrição e a violência. Uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos tem de enfrentar a situação dos desempregados e dos trabalhadores precários, dos camponeses sem-terra, dos

18 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 102-103.

índigenas espoliados, das vítimas de despejos, das mulheres violentadas, das crianças e adolescentes abandonados, dos pensionistas pobres. É adotando esta concepção que o sistema judicial assumirá a sua quota-parte de responsabilidade na execução das políticas sociais.

É clara a necessidade de viabilizar uma postura ativa e efetiva de acolhimento dos direitos dos cidadãos, não só por haver consagração constitucional e amparo normativo amplo, mas principalmente, pelo atendimento dos princípios democráticos vitais e pelo papel social desempenhado pelo Estado e pelas instituições no Brasil. Aqui, eu coloco a dura realidade enfrentada pelo cidadão comum quando se depara com estruturas institucionais tão fechadas, formais, rígidas, pouco comunicativas, pouco fluidas em suas falas, tão distanciadas do mundo real, dos problemas reais, das dores humanas e dos cidadãos. Tudo isso se soma aos já enormes entraves, que aliados à morosidade viral e crônica das máquinas públicas brasileiras, trazem ao cidadão uma sensação de descaso, insegurança e não pertencimento.

No âmbito da confiabilidade da população nas instituições brasileiras, considero importante trazer à baila um estudo realizado pelo ICJBrasil¹⁹. O Índice de Confiança é um excelente instrumento

19 O relatório ICJ Brasil a que me refiro neste trabalho é o datado de 2021. Realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Nesse sentido, o *ICJBrasil* é composto por dois subíndices: (i) um *subíndice de percepção*, pelo qual é medida a opinião da população sobre a Justiça e a forma como ela presta o serviço público; e (ii) um *subíndice de comportamento*, por meio do qual procuramos identificar a atitude da população, se ela recorre ao Judiciário para solucionar determinados conflitos ou não. O subíndice de percepção é produzido a partir de um conjunto de oito perguntas nas quais o entrevistado deve emitir sua opinião sobre o Judiciário no que diz respeito (i) à confiança, (ii) à rapidez na solução dos conflitos, (iii) aos custos do acesso, (iv) à facilidade no acesso, (v) à independência política, (vi) à honestidade, (vii) à capacidade para solucionar os conflitos levados a sua apreciação e (viii) ao panorama dos últimos 5 anos. Para a produção do subíndice de comportamento, foram formuladas seis situações diferentes e pede-se ao entrevistado que diga, diante de cada uma delas, qual a chance de procurar o Judiciário para solucionar o conflito. As respostas possíveis para essas perguntas são: (i) não; (ii) dificilmente; (iii) possivelmente; (iv) sim, com certeza. As situações hipotéticas foram construídas com o objetivo de procurar relacionar conflitos nos quais a população das metrópoles urbanas pode se envolver e que podem suscitar processos na Justiça Comum e na Justiça Especial do Trabalho, excluindo-se as questões relativas à área penal, quando as pessoas envolvidas nem sempre têm liberdade de decidir se procuram ou não o Judiciário. Deste modo, foram elaborados casos envolvendo: direito do consumidor, direito de família, direito de vizinhança, direito do trabalho, um caso envolvendo o Poder Público e um caso relativo à prestação de serviço por particulares. Também houve um esforço para criar situações nas quais pessoas com rendas diferentes pudessem se envolver em situações em que os entrevistados ocupassem posições diferentes nos diversos conflitos. Assim, por exemplo, em uma das situações o entrevistado é o consumidor, sendo a parte mais fraca no conflito, e em outra situação o entrevistado é o contratante na relação de prestação de serviço, sendo a parte mais forte. Com o objetivo de produzir informações sobre o acesso à Justiça e o respeito ao Estado de Direito, os resultados apresentados no cálculo do *ICJBrasil* são acompanhados por questões relativas à percepção dos entrevistados sobre o cumprimento das leis no país pelos demais cidadãos e sobre o seu próprio papel no respeito às instituições.

de pesquisa no âmbito da atuação institucional e na real percepção dos cidadãos que fazem uso de todo o aparato público, político e congêneres. Corrobora o presente trabalho no sentido de que traz uma visão sistêmica, com aspectos quantitativos e qualitativos que em muito nos auxiliam na compreensão da realidade brasileira. O que Boaventura fala sobre a aproximação dos tribunais e instituições dos cidadãos, dos entraves que se impõem diante do acesso à justiça e algumas prerrogativas de direitos que clamam por concretização, e que são aqui elucidados por meios das intervenções feitas e dos dados coletados pelo ICJBrasil.

Entre os dados da pesquisa, destaco especificamente o que coaduna com a questão das instituições, em especial, os órgãos jurisdicionais, fiscalizadores e partidos políticos.

A pesquisa aponta para realidades importantes sob o ponto de vista de como a sociedade percebe as instituições e a credibilidade que deposita nelas. Nesse sentido, destacamos o Poder Judiciário, no qual de alguma forma podemos enxergar a justiça eleitoral. Também colocamos em destaque os partidos políticos, dada a relação intrínseca e direta com os movimentos democráticos, com as dinâmicas eleitorais e com o processo construtivo entre Estado e sociedade civil.

Nota-se que com o decorrer do tempo, de 2011 a 2021, O Poder judiciário segue percentuais de confiabilidade que variam de 47%, 29%, 32%, 24% a 40%, mantendo-se em patamares razoáveis, embora estejam atrás até mesmo da imprensa escrita. Os partidos políticos permaneceram sendo as instituições menos confiáveis, oscilando seus percentuais entre 6% e 7%, o que denota claramente que as instituições com representação política são vistas com menos confiança do que as demais.

Veja-se o gráfico sobre a evolução da confiabilidade nas instituições ao longo do tempo:

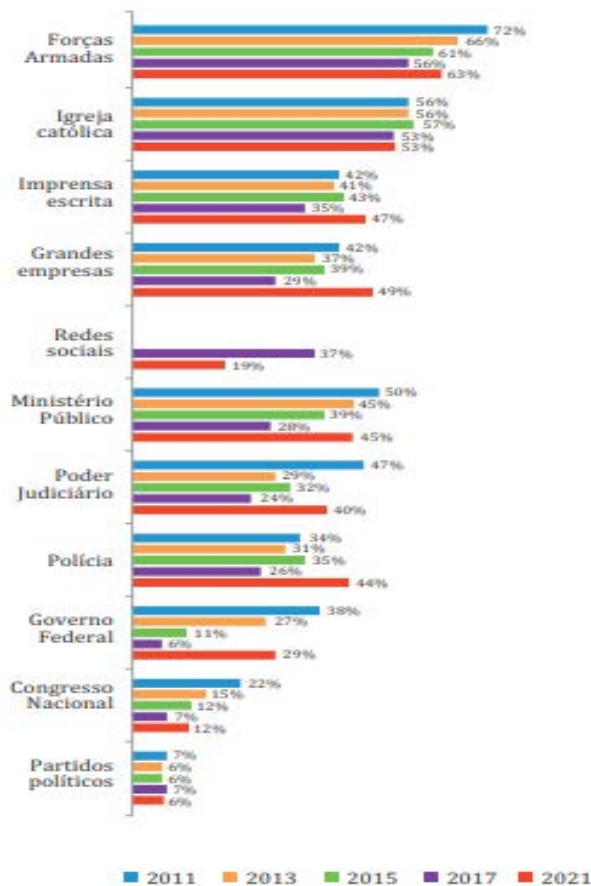


Figura 1 -Gráfico sobre a evolução da confiança nas Instituições - Fonte: ICJBrasil

Predizem no tocante à questão do estudo do sistema judicial Staats, Bowler e Hiskey, que o desempenho judicial é um conceito multidimensional, podendo ser mensurado de diferentes maneiras. Ao tratar da literatura que aborda o tema, os autores destacam que uma medida de qualidade da avaliação do sistema judicial deve considerar um conjunto mínimo de cinco variáveis: independência, eficiência, acesso, eficácia e *accountability*²⁰. Marc Galanter²¹ defende que os entraves também existem no que diz respeito

20 STAATS, Joseph L.; BOWLER, Shaun; HISKEY, Jonathan T. Measuring judicial performance. *Latin American. Latin American Politics & Society*, Winter, v.47, n.4, p.77-106, 2005. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/4490434?seq=1# page_scan_tab_contents. Acesso em: 28 jun. 2023.

21 GALANTER, Marc.. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change.

às condições de igualdade entre as partes que litigam, posto que nem sempre há um equilíbrio ao longo do processo e dentro do próprio sistema judiciário, o que nos remonta a mais um aspecto a ser inserido no espectro da confiabilidade.

E ainda nessa esfera de análise do sistema judiciário, sobretudo, sob o ponto de vista de seu funcionamento e confiança por parte dos cidadãos, discorre Helena Delgado Moreira²² no sentido de que se verifica que somente uma imprescindível compreensão da dinâmica causal das deficiências do judiciário, traçada a partir de uma ótica sistemática – à vista da noção do aparelho judiciário enquanto sistema interligado de fluxos destinado à resolução de conflitos e à estabilização do meio social e institucional – e projetada à luz do modelo de atuação almejada para o judiciário, pode mesmo traçar um rumo seguro para seu processo de reforma, visando-se a otimização efetiva de sua atuação dentro dos moldes sociais almejados e de seu correspectivo fortalecimento no quadro político-institucional do país.

Os participacionistas e os teóricos do modelo democrático deliberativo, por outro lado, oferecem uma importante releitura da forma representativa de democracia, revelada como insuficiente, tendo em vista a necessidade cada vez mais iminente de uma maior interação entre as instituições do Estado e a sociedade civil, de forma a que seja garantida uma maior legitimação da soberania popular, através de um redimensionamento do conceito de cidadania, vislumbrando a partir da valorização do pluralismo político e da contenção do domínio da burocracia tecnocrática sobre o poder do povo. É fundamental, na busca de uma definição contemporânea do regime democrático que se atente para o fato de que a democracia deve pressupor a expressão legítima da vontade popular, cuja feição meramente representativa tem se mostrado deficiente e crítica²³.

Ante ou exposto, podemos compreender que no cerne da democracia, ponto de partida para qualquer reflexão acerca da

Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations, Irvine, 2014. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Why_the_Haves_Come_Out_Ahead/hMuHBAAQBA-J?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=Why+the+Haves+Come+Out+Ahead+The+Classic+Essay+and+New+Observations&printsec=frontcover. Acesso em: 03 jul. 2023.

22 MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. *Poder Judiciário no Brasil: Crise de Eficiência*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 160.

23 BARREIROS NETO, Jaime. A democracia como regime político: breve ensaio em busca de uma definição teórica. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v.9, n.1, 2019. p. 128.

necessidade e das possibilidades de uma reforma política encontra-se uma conjunção de fatores como a preservação da liberdade individual e do pluralismo, o respeito às minorias, a solidariedade social, a importância do cumprimento de deveres fundamentais como corolário ao exercício dos direitos essenciais, o incentivo à formação de uma cultura política cívica e a defesa da transparência pública. Além disso, não se pode negligenciar o fato de que a democracia é um regime dinâmico, um processo em constante construção, dotado de imperfeições, cujo desenvolvimento contudo deve repousar em bases sólidas enraizadas nas tradições de um povo e no equilíbrio e eficiência das suas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça eleitoral e aos direitos políticos, muito antes de qualquer conceituação, é um direito social fundamental. Está resguardado na Constituição Federal e em amplo rol normativo no Brasil. Reconhecendo o acesso à justiça como direito basilar, alicerce de todos os outros, há que se perceber o quanto sua efetivação é essencial para a manutenção da justiça e do Estado Democrático de Direito. No Brasil, país marcado por lutas sociais históricas, há um desafio ainda maior no tocante à plena participação social, principalmente em contextos decisórios da vida política em geral. A preocupação com o que é socialmente benéfico é um grande ponto a ser alcançado quando estamos a falar de acesso e participação, pois nada faria real sentido se estivéssemos diante de meros interesses restritos e narcisísticos.

O conhecimento sobre os direitos e a cidadania é construído quando se leva a todas as pessoas indistintamente as informações de que elas necessitam claramente para compreender a realidade que as cerca. Alinhado ao conhecimento do que emana o Estado democrático está a atuação do próprio Estado, então protagonista de muitos feitos sociais. Entendo ser o Estado o motor propulsor da asseguuração daquilo que propugna a Constituição Federal no tocante às necessidades básicas da sociedade e aos anseios elementares mantenedores da igualdade proporcional e social. Embora reconheça algumas limitações, não consigo pensar em desenvolvimento nem em justiça sem a participação ativa e dinâ-

mica do Estado.

Importante também é o papel das instituições, e claro, destaco a justiça eleitoral na consecução da democracia e no direcionamento dos problemas sociais que chegam ao seu crivo. Estado e tribunais passam a ter em suas mãos instrumentos de transformação à medida que seus papéis estão bem definidos, no momento em que cada um assume sua quota de responsabilidade, que entendo ser vital, para o enfrentamento das injustiças e dos entraves a um sistema eleitoral mais democrático e plural. A visão deve ser muito além de um panorama visto por quem está em cargos de poder, deve, pois, focar no que emana do povo, daquilo que é social, justo e necessário. Alcançar esse desiderato não é apenas questão formal, é muito mais, retrato vivo do que se deseja ter de fato num país democrático e que tem sua pauta na justiça social. Que ela não seja um doce sonho, mas uma brava realidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Acesso à Justiça e efetividade do processo*. 6 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BARREIROS NETO, Jaime. A democracia como regime político: breve ensaio em busca de uma definição teórica. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v.9, n.1, 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 45-53. (Coleção Sinopses para Concursos. v. 40)

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28/06/2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução

de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24 ed. São Paulo: Graal, 2007.

FULLIN, Carmen Silva. Acesso à Justiça: a construção de um problema em mutação. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coords.) *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GALANTER, Marc.. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations*, Irvine, 2014. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Why_the_Haves_Come_Out_Ahead/hMuHBAQAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=Why+the+Haves+Come+Out+Ahead:+The+Classic+Essay+and+New+Observations&printsec=frontcover. Acesso em: 03 jul. 2023.

ICJBrasil. *Relatório 2021*. Fundação Getúlio Vargas – FGV. São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c50527f9-8183-46ae-b152-f3bb0737a03c>. Acesso: 08 jul. 2023.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. *Poder Judiciário no Brasil: Crise de Eficiência*. Curitiba: Juruá, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 16 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2010.

SANTOS, Milton. Uma globalização perversa. In: *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coords.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. O Estado Federal Brasileiro: uma abordagem crítica. *Revista Populus*, n. 6, p. 109, jun. 2019. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2019.

STAATS, Joseph L.; BOWLER, Shaun; HISKEY, Jonathan T. Measuring judicial performance. Latin American. *Latin American Politics & Society*, Winter, v.47, n.4, p.77-106, 2005. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/4490434?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 28 jun. 2023.

OS MANDATOS COLETIVOS E AS IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

COLLECTIVE MANDATES AND ADMINISTRATIVE IMPLICATIONS IN THE EXERCISE OF PARLIAMENTARY ACTIVITY

Nayara Sávia Ayres Alencar^{1}*

*Luciana Pereira de Sousa^{2***}*

RESUMO

Este artigo objetivou discutir os desafios e possibilidades para o exercício do Mandato de Ocupação Coletiva nas casas legislativas, e seus entraves regimentais. Para desenvolvimento, foram realizados estudos teóricos que se entrecruzam no campo do Direito, Sociologia, Administração e da Comunicação Social. Foi adotada abordagem qualitativa e como estratégia metodológica a pesquisa descritiva e exploratória. Os dados que constituíram a investigação foram obtidos por meio de estudos bibliográficos e documentais, vídeos e reportagens veiculadas em plataformas digitais. Foram descritas experiências recentes de Mandatos de Ocupação Coletiva no cenário político nacional. Por meio de diferentes movimentos metodológicos, o estudo evidenciou novos formatos de representações que atualmente ocupam os parlamentos brasileiros. Inovações que se distinguem das demais experiências vistas em países estrangeiros. Revelou ainda, que a ausência de legislação

1** Advogada. Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Tocantins. Especialista em Direito e Processo Administrativo e Direito e Processo Constitucional. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pela PUC Minas. E-mail – nayres.adv@gmail.com

2 *** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Tocantins. E-mail – lucianap@uft.edu.br

específica que regulamente esse novo modelo representativo é um dos entraves para o exercício da atividade parlamentar. Também identificou fragilidades que podem gerar insegurança no eleitor: como a possibilidade de renúncia do mandatário que não gera a suplência para o co-parlamentar; integrantes sem filiação partidária; limitação de membros dos M.O.C e necessidade de estabelecer critérios formais para a remuneração dos co-parlamentares. Por outro lado, desvelou a viabilidades para atuação destes Mandatos de Ocupação Coletiva na Câmara Municipal de Palmas a partir da investigação do Regimento Interno. Revelou uma crescente dos Mandados de O.C. nas eleições de 2020 e demonstrou, que a maioria desses mandatos são compostos por representantes de movimentos sociais e lideranças populares progressistas, pautados na diversidade e respeito a democracia.

Palavras-chave: mandatos coletivos; mandatos de ocupação coletiva; administração pública; casas legislativas; função atípica do poder legislativo.

ABSTRACT

This article aimed to discuss the challenges and possibilities for the exercise of the Collective Occupation Mandate in legislative houses, and its regulatory obstacles. For development, theoretical studies that intertwine in the fields of Law, Sociology, Administration and Social Communication were carried out. A qualitative approach was adopted and descriptive and exploratory research was a methodological strategy. The data that constituted the investigation were collected through bibliographic and documental studies, videos and reports broadcast on digital platforms. These were recent experiences of Collective Occupation Mandates in the national political scenario. Through different methodological movements, the study evidenced new representation for mats that currently occupy Brazilian parliaments. Innovations that are distinguished from experiences experienced in foreign countries. It also revealed that the specific legislation that regulates this new representative model

is one of the obstacles to the exercise of parliamentary activity. It also identified weaknesses that can generate voter insecurity: such as the possibility of resignation of the representative that does not generate a substitute for the co-parliamentary member; members without party affiliation; limitation of members of the M.O.C and the need to establish formal criteria for there numeration of co-parliamentary members. On the other hand, it revealed the feasibility for the performance of these Collective Occupation Mandates in the Municipality of Palmas based on the investigation of the Internal Regulation. It revealed a growing number of O.C. Mandates in the 2020 and necessary changes, that most of these mandates are composed of representatives of social movements and progressive popular leaders, based on diversity and respect for democracy.

Keywords: collective mandates; collective occupation mandates; public administration; legislative houses; atypical function of the legislative power.

1 INTRODUÇÃO

Quando se trata de matéria eleitoral, há sempre uma preocupação em conferir segurança jurídica ao eleitor, para que este, não incorra em erro no momento do exercício de sua cidadania, que é a escolha democrática de seu representante por meio do voto. Se considerarmos³ que a Constituição Federal em seu artigo 14, §3º, V, determina como condição de elegibilidade a filiação partidária, a princípio, poderíamos presumir que todas as candidaturas são em sua origem coletivas, diante da própria natureza de associação dos partidos políticos.

Por se tratar de agremiações coletivas, os partidos estão normalmente dispostos conforme orientação ideológica, vinculando seu filiado a uma fidelidade partidária e às ideologias por ele defendidas. Nessa linha, podemos dizer que um partido com posicionamento

3 BAKHTIN, Volochinov. *Estética da criação verbal*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes; 1997. Este estudo foi escrito na primeira pessoa do plural pois trata de uma construção de “múltiplas vozes e ideias” (Bakhtin, 1997, p. 117) dos atores envolvidos sendo: professora-orientadora, orientanda e proposição de autores e teorias que sustentam a investigação da temática.

ideológico claro, ao lançar uma chapa proporcional completa, após o fim das coligações proporcionais contidas na Reforma Eleitoral de 2017, em sua gênese, está a lançar uma candidatura coletiva.

Nesse sentido, e na perspectiva do “tempo social”⁴, nos parece urgente a oportunidade em dialogar acerca dos modos como as organizações do sistema político tem se reconfigurado do ponto de vista coletivo “mandatos de ocupação coletiva” revelando tensões e conflitos do sistema regulatório, no que tange à legislação eleitoral. Sobre esse assunto, em entrevista concedida ao jornal Brasil de Fato⁵, a cientista política Silvana Krause, explica que o uso do “próprio termo ‘mandato coletivo’ está equivocado, porque não podemos dizer que os demais mandatos não são coletivos. Segundo ela, o que se propõe é uma gestão coletiva de um mandato”.

O próprio desenho constitucional estabelece que para ser eleita, os votos incorporados por uma candidatura deverão ser obtidos por meio do partido, que surgem a partir de uma base social filiada a um programa partidário de orientação ideológica, o que naturalmente remete a uma dimensão de coletividade por detrás daquele que foi votado, sendo o mandato eletivo, neste sentido, originalmente coletivo. Assim, o que se chama de “mandatos coletivos”, compreendemos como uma co-gestão do mandato parlamentar.

Quadros⁶, em sua dissertação de Mestrado explica que os mandatos compartilhados e os mandatos coletivos “são formas de representação delegada em que os cidadãos, ou um grupo específico, determinam a preferência de voto de seu representante e sua atividade legislativa”.

A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, compreende o Mandato Coletivo como:

4 ROCHA, L. S. Tempo e constituição. *Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 34. Julio/Diciembre 2012. Disponível em: <http://revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35480/32323>, Acesso em: 26 jun. 2021. Para o autor, o “Tempo é a sucessão contínua de instantes nos quais se desenvolvem eventos e variações das coisas”.

5 GIOVANAZ, Daniel. Mandatos Coletivos Oxigenam Casas Legislativas e Expõem Necessidade de Regulamentação. *Brasil de Fato*, Florianópolis, 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/22/mandatos-coletivos-oxigenam-casas-legislativas-e-expoem-necessidade-de-regulamentacao>. Acesso em 23 mai. 2021.

6 SILVA, Willian Quadros da. *Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo brasileiro*. 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG, Florianópolis, 2019.

São mandatos de tamanho reduzido de co-parlamentares que em geral se conhecem por atuarem em causas sociais parecidas. O planejamento do tamanho e dos papéis é feito de maneira anterior às eleições, numa relação quase contratual e aproximada entre os participantes. Em geral, são campanhas e mandatos marcadamente ideológicos, sem a possibilidade de participação de pessoas estranhas ou que não compartilhem a mesma visão de mundo. As decisões são tomadas para toda a gestão do gabinete e do mandato por meio de deliberação. Exemplos que se enquadram nesses quesitos são o de Áurea Carolina, Cida Falabella e Bella Gonçalves no coletivo Muitas-Gabinetona (Belo Horizonte – MG), a Bancada Ativista liderada por Mônica Seixas (São Paulo), o Juntas em Pernambuco, liderado por Jô Cavalcante, e o mandato coletivo de Alto Paraíso de Goiás. (SECCHI, 2019, p.90)⁷

Ao encontro do pensamento de Krause, em seu canal do Youtube a professora Sabrina Fernandes⁸, doutora em sociologia, descreve que os Mandatos Coletivos são:

Candidaturas, e talvez eventualmente mandatos, que se estruturam não ao redor da figura do parlamentar, mas coloca o parlamentar não como um ponto de partida, mas como resultado de um processo coletivo de tomada de decisões. Geralmente significa uma despersonalização da figura parlamentar e a quebra da relação parlamentar-assessor e significa também que nesse espaço não se forma apenas uma liderança, mas várias lideranças que ocupam funções diferentes. (FERNANDES, 2018)

Existem diferentes configurações de experiências internacionais de Mandatos coletivos e ou mandatos compartilhados com bem é descrito por Silva⁹, no entanto os novos modos de ocupação das representações parlamentares no Brasil se distinguem substancialmente daqueles vividos em outros países, caracterizando-se como um processo de organização inovador e legitimamente brasileiro.

Fernandes ainda categoriza os mandatos coletivos em estruturas variadas, com as seguintes nomenclaturas: Mandato de

7 SECCHI, Leonardo. *Mandatos Coletivos e Compartilhados*: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf

8 FERNANDES, Sabrina. O que é um mandato coletivo? *Tese One*. 24. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA>. Acesso em: 21 mai. 2021.

9 SILVA, Willian Quadros da. *Mandatos coletivos e compartilhados*: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo brasileiro. 2019. Dissertação – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração, Florianópolis, 2019.

Ocupação Coletiva; Mandato Coletivo de Governança Circular e Mandato Coletivo de Aliança Programática.

Nesse estudo nos interessa abordar a categorização apresentada por Fernandes¹⁰, que considera como **Mandato de Ocupação Coletiva** aquele em que várias pessoas concorrem juntas para ocupar uma vaga, porém só uma é registrada perante a Justiça Eleitoral e figura como candidata aos olhos do estado. Os integrantes do mandato estabelecem acordos, formais ou informais, para a sua constituição, estabelecem a formação do gabinete, as atribuições e responsabilidades, e questões salariais.

Entretanto, a legislação vigente prevê apenas o titular do mandato como representante eleito, com prerrogativa para acessar a tribuna, direito a voz e voto nas sessões parlamentares e acesso às comissões parlamentares, contudo, algumas iniciativas de lei surgem para modificar essas regras.

Ainda, seguindo a categorização de Fernandes, o Mandato Coletivo de Governança Circular seria um processo de deliberação ampliado, por meio de diversas consultas, conselhos e espaços de decisões para além do parlamentar. Nessa modalidade o mandatário se vincula a um conselho consultivo, que pode ser formado por movimentos sociais, ou até mesmo realizado por meio de consultas públicas, sendo este o aspecto fundamental na atuação parlamentar, que poderá adotar uma posição de independência em relação ao posicionamento do partido político ao qual é filiado, para cumprir com suas decisões.

O último modelo seria o Mandato Coletivo de Aliança Programática¹¹, que diferente do Mandato de Ocupação Coletiva onde várias pessoas concorrem sob um único CPF, esse se apresenta quando várias pessoas se candidatam formalmente por meio de candidaturas registradas junto à Justiça Eleitoral, mas sob uma aliança quanto ao programa de seus mandatos, formando uma plataforma coletiva, onde a eleição demanda a incorporação de todos os demais suplentes ao mandato eleito. Como exemplo desse tipo de mandato podemos citar a Gabinetona na cidade de Belo Horizonte-Minas Gerais.

10 FERNANDES, Sabrina. O que é um mandato coletivo? *Tese One*. 24. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA>. Acesso em: 21 mai. 2021.

11 Idem.

Os mandatos coletivos surgem como uma resposta à demanda de renovação política pela qual anseia a sociedade, onde o regime político do estado burguês, ao buscar resolução dos conflitos por meio de decisões de uma maioria parlamentar, nem sempre exprime a representação da maioria do povo. Para José Afonso da Silva¹²:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estratégico, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história.

Nesse sentido, uma representação parlamentar que não exprime a representação da maioria do povo, decorre em uma legislação que também não irá refletir naquilo que a maioria do povo aspira, ao contrário, buscará sustentar os interesses da classe dominante.

A Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos em seu manifesto¹³ de apresentação, mapeia 27 experiências coletivas eleitas, sendo duas para mandatos em assembleias legislativas (Pernambuco e São Paulo) e 25 coletivos eleitos entre cerca de 250 candidaturas apresentadas com esse formato nas eleições municipais de 2020. Os mandatos encontram-se distribuídos em oito partidos diferentes (PSOL, PT, PC do B, PV, PSB, REDE, Cidadania e Avante), sendo sua grande maioria entre os partidos de esquerda, alguns compreendendo composições pluripartidárias e até mesmo acolhendo integrantes sem filiação partidária.

No que tange ao pluripartidarismo e a ausência de filiação partidária, ainda que sem previsão legal quanto aos mandatos coletivos, a junção de várias siglas sob um único partido após a Emenda Constitucional nº 97/2017, resultado da Reforma Eleitoral de 2019, que findou as coligações para cargos proporcionais, acaba

12 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.127.

13 COLETIVOS, Frente Nacional de Mandatas e Mandatos (@frentecoletivas). *Manifesto da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos*. 23 de março de 2021. Facebook: <https://www.facebook.com/frente-coletivas/>. Acesso em: 29 mai. 2021.

por burlar a lei eleitoral em um tipo de coligação proibida, assim como a participação de uma figura sem filiação partidária para a disputa de um mandato eletivo, ponderações que devem ser analisadas pelos próprios partidos quando da aceitação da disputa de uma candidatura coletiva. Uma das preocupações dos eleitoralistas com essa modalidade de candidatura é que se agrave o processo de fragilização dos partidos políticos no Brasil.

Entretanto, se considerarmos os estudos marxista, o partido tem como objetivo a organização da classe trabalhadora, não podendo ser utilizado como mero instrumento de viabilidade eleitoral, assim, para que um mandato coletivo seja anti-sistêmico, ele deve combinar forma e conteúdo (dimensão programática e tática), uma vez que não basta mexer nos formatos sem inalterar o *status quo*, sob o risco de tornar-se nada mais do que uma forma de despolitização¹⁴.

Para Rocha¹⁵, o Direito é “um dos construtores da sociedade, é construtor de instituições, ou seja, de decisões, de valores, de experiências, de desejos, de atos”, nesse sentido, experiências de compartilhamento de mandatos em diversos lugares do mundo apresentam formas de aproximação popular na tomada de decisão dos mandatários, normalmente por meio de instrumentos tecnológicos. Entretanto, esses não podem ser confundidos com os modelos de mandatos coletivos que surgem no Brasil, uma vez que nestes os co-parlamentares se colocam na figura de candidato por meio da formação de uma candidatura coletiva, que posteriormente, ainda que informalmente, assumirão a figura de parlamentar eleito e participarão das deliberações conjuntas do mandato.

Embora as experiências de candidaturas e mandatos coletivos possam ser observadas há mais de 20 anos no país, sua grande expansão se deu após as eleições municipais de 2012 e as eleições gerais de 2014, evidenciando que o “mundo passa por um processo de desgaste da política e, em especial, da própria democracia. Nesse contexto,” de questionar a confiança dos modelos tradicionais” diferentes formar de configurações políticas

14 FERNANDES, Sabrina. O que é um mandato coletivo? *Tese One*. 24. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA>. Acesso em: 21 mai. 2021.

15 ROCHA, L. S. Tempo e constituição. *Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 34. Julio/Diciembre 2012. Disponível em: <http://revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35480/32323>, Acesso em: 26 jun. 2021. Para o autor, o “Tempo é a sucessão contínua de instantes nos quais se desenvolvem eventos e variações das coisas”.

tem se revelado “alternativas e ativismo no processo de tomada de decisão do enfrentamento de problemas públicos”.¹⁶

O primeiro relato de mandato de deliberação coletiva que se tem é do deputado estadual Durval Ângelo do PT, no estado de Minas Gerais pelo período de 1995 a 2018 (seis mandatos consecutivos). O mandato de Durval Ângelo foi o pioneiro no Brasil na adoção de estratégias de deliberação para o compartilhamento do poder decisório no Poder Legislativo, podendo se enquadrar no que a socióloga Sabrina Fernandes denomina como Mandato Coletivo de Governança Circular, onde se aplicava a deliberação coletiva por meio de Conselhos Políticos que se reuniam semestralmente em várias regiões do estado de Minas Gerais.

O Conselho Político determinava todas as decisões de maior relevância do mandato, sendo formado ao início de cada ano legislativo, e composto por movimentos sociais, sindicatos e segmentos religiosos, que votariam para eleger seus representantes em um fórum convocado no primeiro mês de cada ano. As reuniões possuíam caráter deliberativo e tinham o objetivo de planejar, avaliar e encaminhar propostas para o mandato do deputado, além de debater e deliberar sobre as principais propostas legislativas em andamento na Assembléia, conforme narra Silva.

É diante dessa complexa relação que envolve, a legislação eleitoral, a participação social, a organização política e administrativa, e o fortalecimento dos princípios democráticos, que este estudo tem por objetivo geral: Discutir os desafios e as possibilidades encontradas para o exercício do mandato de ocupação coletiva nas casas legislativas e seus entraves regimentais. Para perseguir tal objetivo delineamos o seguinte percurso: Descrever algumas experiências de Mandatos de Ocupação Coletiva, e compreender quais as implicações práticas administrativas de uma possível atuação na Câmara Municipal de Palmas-TO.

16 SILVA, W. Q; SECCHI, L; CAVALHEIRO, A. R. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan.-abril 2021.

2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE MANDATOS DE OCUPAÇÃO COLETIVA

Inicialmente deve-se esclarecer que adotaremos neste trabalho a terminologia cunhada por Fernandes¹⁷, ou seja, “Mandato de Ocupação Coletiva”, por entender tratar-se de espécie de um tipo de mandato, já que em sua gênese, a legislação atual não permite a existência de candidaturas sem filiação partidária (avulsa), e consequentemente sem coletividade, já que os partidos são associações.

Nessa linha, o primeiro mandato de ocupação coletiva que se tem registro no país foi na cidade de Alto Paraíso em Goiás por meio da candidatura do advogado João Yuji (PTN/PODEMOS) de 2017 a 2020. Além do advogado, o mandato era composto por mais quatro pessoas, que contribuíam em áreas estratégicas do mandato, sendo eles o turismólogo, jornalista e guia turístico Ivan Anjo Dinis, a bióloga e mestre em biodiversidade e conservação Laryssa Galantini, o engenheiro industrial e analista de sistema Luiz Paulo Veiga Nunes, e o mestre em química César Adriano de Sousa Barbosa.

Os projetos de lei apresentados possuíam a assinatura do representante legal (João Yuji), mas sua elaboração sempre era feita de forma coletiva, além, de todos poderem participar das sessões na Câmara e os votos também serem decididos por meio de debate entre os membros do grupo, ou votação em caso de discordância¹⁸. Por considerarem a atividade da vereança como voluntária, revertiam todo o valor do salário para um fundo, onde retornavam em ações sociais para o município.

A experiência serviu como exemplo para que novas candidaturas de ocupação coletiva surgissem nos pleitos eleitorais seguintes, chegando ao número de 250 candidaturas apresentadas nesse formato em 2020, conforme levantamento realizado pela Frente Nacional de Mandatos Coletivos.

Assim, com o aumento das candidaturas eleitas também surgem as peculiaridades inerentes a essas inovações, como au-

17 FERNANDES, Sabrina. O que é um mandato coletivo? *Tese One*. 24. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA>. Acesso em: 21 mai. 2021.

18 SECCHI, Leonardo. *Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo*. 2019. Pesquisa realizada pela PVBLICA – Instituto de Políticas Públicas. Revisão realizada pelo Instituto Arapyauá de Educação e Desenvolvimento Sustentável. Primeira versão, Dezembro 2017. Segunda Versão, Fevereiro de 2019. p. 44.

sência de previsões legislativas para regulamentar esses mandatos e conflitos com os estatutos e regimentos das casas legislativas.

Nessa linha, para analisarmos tais inovações e peculiaridades, passamos a desenvolver sobre as experiências de alguns desses mandatos atualmente em exercício.

2.1 MANDATA JUNTAS

A Mandata Coletiva Juntas, eleita com 39.175 votos pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), é a primeira experiência de mandato coletivo a ocupar uma cadeira na Assembléia Legislativa do Pernambuco¹⁹.

Utilizam o termo “Mandata” como uma desobediência à gramática que hierarquiza a figura masculina em detrimento da figura feminina, trata-se de uma provocação sobre a baixa presença de mulheres nos espaços políticos.

É composta pelas co-deputadas Carol Vergolino, Joelma Carla, Jô Cavalcanti, Kátia Cunha e Robeyoncé Lima.

A Mandata Coletiva foi eleita para a presidência da Comissão de Cidadania, Direitos Humanos e Participação Popular (CCDHPP), realizando 17 audiências públicas, 87 falas dentro da casa, e 17 Projetos de Lei no ano de 2019, conforme dados extraídos da Cartilha Juntas²⁰.

O perfil parlamentar encontrado no site da Assembléia Legislativa do Estado do Pernambuco, apresenta o perfil “Juntas” nos seguintes termos²¹:

Jô Cavalcanti, filha de pai feirante e mãe empregada doméstica. Cresceu nos morros de Casa Amarela, Zona Norte do Recife. É mulher, feminista, negra, mãe, moradora da periferia do Recife, ambulante, militante do Sintraci (Sindicato dos Trabalhadores do Comércio Informal) e coordenadora nacional do MTST (Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Teto). Tem 36 anos.

19 CARTILHA MANDATA COLETIVA JUNTAS: Disponível em: <https://www.impulsa.voto/materials/cartilha-ano-1-da-primeira-mandata-coletiva-ativista-feminista/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

20 CARTILHA MANDATA COLETIVA JUNTAS: Disponível em: <https://www.impulsa.voto/materials/cartilha-ano-1-da-primeira-mandata-coletiva-ativista-feminista/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

21 PERFIL PARLAMENTAR MANDATA COLETIVA JUNTAS. Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/parlamentar/juntas/> (28 nov. 2023)

Robeyoncé Lima, nascida e criada na comunidade do Alto Santa Terezinha, Zona Norte do Recife, é bacharela em direito pela UFPE, e atualmente é técnica administrativa pela mesma universidade. Como primeira advogada trans do Estado de Pernambuco, se tornou militante nas pautas LGBT, negra e feminista. Membro da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero, e da Comissão de Direito de Família, ambas da OAB-PE, é também dançarina amadora. Tem 30 anos.

Kátia Cunha, professora da rede estadual de ensino, formada em educação física pela UPE. Militante feminista, participante ativa da luta sindical e presidenta do Psol Igarassu. Defensora das políticas públicas voltadas para uma educação igualitária e valorização docente. Deseja construir uma Mandata Coletiva voltada integralmente para os interesses do povo pernambucano. Tem 44 anos.

Carol Vergolino, jornalista, feminista e mãe. Realizadora do audiovisual, militante da cultura em Pernambuco, integrante da diretoria da Associação Brasileira de Documentaristas (ABD). Membro da partidA, do Mulheres do Audiovisual de Pernambuco e do coletivo Agora É Com A Gente. Deseja fazer luta e política com afeto, se conectando a mais e mais pessoas, na construção de uma candidatura coletiva para o Legislativo Estadual. Tem 40 anos.

Joelma Carla, nascida em Bom Jardim e moradora da cidade de Surubim, no Agreste pernambucano, representa o interior do Estado e conhece de perto a realidade da vida fora da capital. Uma jovem mulher, militante feminista, defensora das políticas públicas para as juventudes, através do IPJ-Instituto de Protagonismo Juvenil e do Fórum de Juventude do estado de Pernambuco. Membro do Coletivo de Mulheres Independentes de Surubim, do RUA Juventude Anticapitalista, e da Rede LGBTI do Interior de Pernambuco. Foi candidata a vereadora em Surubim aos 18 anos, motivada por uma mudança social que se faz urgente e necessária. Atualmente está cursando Letras pela UFRPE e faz curso técnico em Biblioteconomia. Tem 20 anos.

Observa-se que ainda que precariamente, a Assembléia Legislativa de Pernambuco, apresenta mecanismos no sentido de reconhecer a existência do mandato. As próprias comunicações oficiais trazem informações que consolidam o posicionamento do mandato coletivo como uma representação eleita na Assembléia de

Pernambuco, como a exemplo do Diário Oficial do Estado Ano XC-VIII nº 85, que estampa em sua capa a informação que o mandato coletivo Juntas anuncia um grupo para tratar de demandas do setor cultural. Para tanto uma Comissão Mista Popular composta pelas integrantes do mandato Juntas, deputados estaduais e vereadores do Recife, encaminhariam propostas construídas em conjunto para cada casa legislativa.

Apesar do aparente reconhecimento do mandato coletivo pela Assembléia de Pernambuco, posicionamento diverso tem apresentado o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco, que em 2020 indeferiu o pedido de nome de urna que identificava uma candidatura coletiva, conforme se observa na ementa do julgado²².

Indeferimento de opção de nome para urna, ausência de normatização de mandato coletivo

RECURSO ELEITORAL. PEDIDO DE REGISTRO DECANDIDATURA. ELEIÇÕES 2020. OPÇÃO DE NOME DE URNA. PRENOME ACOMPANHADO DE DESIGNAÇÃO DE GRUPO POLÍTICO. DÚVIDA QUANTO À IDENTIDADE. CANDIDATURA/MANDATO COLETIVO. AUSÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Não obstante sejam analisadas, no registro de candidatura, as condições de elegibilidade, inexistência de causas de inelegibilidade ou impedimento, bem como o cumprimento dos requisitos instrumentais, denominados por parte da doutrina de condições de registrabilidade, a ausência de normatização quanto ao procedimento da candidatura/mandato coletivo impõe prudência quanto ao deferimento de opção de nome de urna que remeta ao pretendido modelo de exercício parlamentar; 2. A primeira opção de nome indicado pela requerente, “Coletiva Elas”, não deixa completamente individualizada a pessoa da candidata que está sendo registrada e, sob esse nome, pode se apresentar ao eleitorado qualquer pessoa, sem que fique claro em quem o eleitor está votando efetivamente; 3. A segunda opção de nome indicado pela candidata conjuga seu prenome ao nome do agrupamento político ao qual pertence e, mesmo que deixe claro ao eleitor que se trata de escolha de seu nome próprio (prenome) acompanhado de qualificador, pode incutir na concepção dos votantes que o mandato será exercido, em paridade de armas, por parte do coletivo a qual pertence a candidata. 4. Recurso não provido. (Ac.-TRE-PE, de

22 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco. *Informativo TRE-PE*. Recife, 01 a 31 de outubro de 2020, ano 04, nº 10, pg.42. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br/jurisprudencia/arquivos/informativo-tre-pe/tre-pe-informativo-tre-pe-n-09-ano-4-2020-1611155195774/at_download/file. Acesso: 10 jun. 2021.

23/10/2020, no RE 0600280-86, Relator Desembargador Eleitoral Carlos Gil Rodrigues Filho)

Por outro lado, tramita na Câmara dos Deputados algumas propostas que têm o objetivo de regulamentar as candidaturas e os mandatos coletivos, como por exemplo a PEC 379/17, de autoria da deputada Renata Abreu (PODE/SP), que trata de uma proposta de emenda à Constituição insere um parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo, que passaria a vigorar acrescido do §12, nos seguintes termos²³:

Art. 14.....

§ 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)

Já o Projeto de Lei 4475/20 de autoria do deputado João Daniel do PT/SE, busca estabelecer regras para o registro e propaganda eleitoral das candidaturas coletivas, e o Projeto de Lei nº 4724/20, de autoria do deputado André Figueiredo do PDT/CE, cria a figura dos co-parlamentares, que compartilham com o parlamentar o poder decisório dentro do mandato coletivo, os dois projetos encontram-se apensados²⁴.

2.2 PRETAS POR SALVADOR

Primeira candidatura coletiva para a Câmara Municipal de Salvador, composta por Laina Crisóstomo, Cleide Coutinho e Gleide Davis, eleitas com 3.635 votos pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Durante a diplomação, o presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, quebrou o protocolo e entregou pessoalmente o documento para as três integrantes do grupo, gesto que pode ser entendido como um reconhecimento da candidatura coletiva,

23 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda a Constituição nº 379/2017*. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 10 mai. 2021.

24 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 4724/20. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsessionid=node0ertfxryznyt17ny48phschif2126389.node0?idProposicao=2263417&ord=1&tp=completa. Acesso em: 10 mai. 2021.

já que protocolarmente somente o diplomado pode participar da entrega do diploma²⁵.

Saliente-se que o processo de registro de candidatura RCand nº0600132-21.2020.6.05.0014²⁶, em trâmite junto ao Juízo da 14ª Zona Eleitoral de Salvador/BA, teve o pedido deferido com a opção de nome LAINA PRETAS POR SALVADOR, sendo este o nome de urna ao qual concorreu a candidatura coletiva.

Conforme informações contidas no site da Câmara de Vereadores de Salvador, o mandato coletivo compõe as comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e Comissão de Reparação enquanto membro²⁷, contudo a denominação dada é Laina Pretas por Salvador.

2.3 BANCADA FEMINISTA E QUILOMBO PERIFÉRICO

Dois mandatos coletivos eleitos em 2020 para a Câmara Municipal de São Paulo, sendo a Bancada Feminista eleita com 46.242 votos e o Quilombo Periférico eleito com 22.742 votos, ambos pelo PSOL, porém com diferentes pautas e formações, mas que enfrentam a resistência do legislativo paulistano quanto ao reconhecimento de seus mandatos.

Parecer nº 001-Chefia/2021²⁸ da assessoria jurídica da Câmara, apresentou esclarecimentos quanto aos questionamentos formulados pelo vereador Rubinho Nunes (PATRIOTA), relativo ao exercício de mandatos eletivos coletivos nos seguintes termos:

2. Tendo em vista que o mandato eletivo deve ser cumprido por uma pessoa individualmente, caso o compromisso coletivo seja considerado válido, de qual integrante efetivamente o será?

R.: Apenas o Vereador ou Vereadora diplomado pela Justiça

25 BRNews. Laina Pretas por Salvador homenageia Marielle em diplomação no TRE-BA. Salvador, 19 dez. 2020. Disponível em: <https://tamojuntas.org.br/laina-pretas-por-salvador-homenageia-marielle-em-diplomacao-no-tre-ba/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

26 BRASIL, 14ª Zona Eleitoral de Salvador – BA, *Registro de Candidatura nº 0600132-21.2020.6.05.0014*. Data da Autuação: 26/09/2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600132-21.2020.6.05.0014>. Acesso em: 01 jun. 2021.

27 Assembleia Legislativa de Salvador. Comissões Permanentes. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Disponível em: http://177.136.123.157/leg/salvador/LEG_SYS_comissao/. Acesso em 28 nov. 2023.

28 SÃO PAULO. Câmara Municipal de Vereadores. *Parecer Chefia nº 0001/2021*. Assunto: Questionamentos relativos ao exercício de mandatos eletivos coletivos. São Paulo: Câmara Municipal de Vereadores, 28 jan. 2021. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria_juridica/parecer-chefia-no-001-2021/. Acesso em: 15 mai. 2021.

Eleitoral, e que tomou regularmente posse, nos termos do art. 15 da Lei Orgânica do Município e art. 3º do Regimento Interno da Câmara Municipal é o titular do mandato, com os direitos e deveres respectivos.

3. Qual membro da chamada “bancada coletiva” terá poderes para assinar os documentos oficiais?

R.: A Mesa Diretora não reconhece a existência de “bancadas coletivas” na Câmara Municipal, mas apenas a existência de mandatos individuais. Apenas o Vereador ou Vereadora titular do mandato poderá assinar documentos oficiais.

4. Qual membro da chamada “bancada coletiva” receberá o subsídio de vereador?

R.: Apenas o Vereador titular de mandato receberá o subsídio de Vereador.

5. De qual membro da chamada “bancada coletiva” serão cobrados os deveres de vereador?

R.: Apenas sobre o Vereador ou Vereadora titular do mandato individual recairão os direitos e deveres correspondentes ao exercício do mandato.

6. De qual membro se tomará o voto em Plenário?

R.: Apenas o Vereador ou Vereadora titular do mandato tem o direito de voto. (Câmara Municipal de Vereadores, 2021)

O vereador ainda apresentou uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, juntamente com o deputado federal Kim Kataguiri, em trâmite sob o nº CtaEl 0600017-46.2021.6.00.0000²⁹, em que requerem o pronunciamento do tribunal sobre as candidaturas coletivas.

3 REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS/TO: REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O PLENO EXERCÍCIO DE MANDATOS DE OCUPAÇÃO COLETIVA

Ao longo do trabalho apresentamos as transformações ocorridas no cenário político eleitoral e o surgimento de novos modelos representativos, bem como a crescente soma de mandatos de ocupação coletiva eleitos. Nessa seção, examinamos o regimento Câmara Municipal de Palmas-TO, buscando compreender as implicações decorrentes do exercício do Mandato de Ocupação Coletiva e as alterações necessárias à sua atuação.

29 BRASIL, Superior Tribunal Eleitoral, *Consulta 0600017-46.2021.6.00.0000*. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília-DF. Data da Autuação: 20/01/2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600017-46.2021.6.00.0000>. Acesso em: 10 mai. 2021.

As eleições de 2020 expandiram as inovações de candidaturas coletivas para o cenário político nacional, tal como, na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins que pela primeira vez teve uma candidatura coletiva em disputa por uma vaga na Câmara dos Vereadores. O coletivo SOMOS³⁰, formado pelo servidor público Alexandre Peara, a pesquisadora Thamires Lima e pelo estudante Augusto Brito, que obtiveram a segunda suplência do Partido Socialista Brasileiro - PSB.

Apesar de terem realizado um compromisso político com o partido, em que o SOMOS, deveria assumir a vaga do vereador Júnior Brasão em agosto de 2021³¹, sendo a primeira candidatura de ocupação coletiva a ingressar na câmara municipal, a pretensão esbarrou em decisão da presidente da Câmara de Palmas, que alegou não haver previsão regimental para afastamento do titular por licença de interesse particular³².

Como já apresentamos nas experiências anteriormente descritas, esses modelos de ocupação parlamentar tendem a encontrar resistências nas casas legislativas, primeiramente diante da própria lacuna legal sobre o tema, as restrições e vedações do próprio regimento interno quanto à atividade parlamentar, e posteriormente devido a uma composição majoritariamente conservadora da nona legislatura eleita.

Atualmente, em virtude de uma ausência de previsão legal, apenas aquele que teve seu nome registrado e diplomado perante a justiça eleitoral, obterá as prerrogativas parlamentares. Contudo, entendemos que há de se considerar a possibilidade de flexibilização em algumas hipóteses, como é o caso de direito de voz e da participação em sessão dos co-vereadores.

Segundo o artigo 96, §1º, do Regimento Interno da Câmara

30 CONEXÃO TOCANTINS. *Na luta por representatividade e transparência na Câmara de Palmas, "SOMOS" realiza pré-convenção*. Palmas, 14 set. 2020. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2020/09/14/na-luta-por-representatividade-e-transparencia-na-camara-de-palmas-somos-realiza-pre-convencao>. Acesso em: 23 nov. 2023.

31 CLEBER TOLEDO. *Epitácio Brandão assume vaga de Mauro Lacerda na Câmara de Palmas nesta 4ª; acordo do PSB prevê vaga para Coletivo Somos em agosto*. Palmas, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://clebertoledo.com.br/politica/epitacio-brandao-assume-vaga-de-mauro-lacerda-na-camara-de-palmas-nesta-4a-acordo-do-psb-preve-vaga-para-coletivo-somos-em-agosto/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

32 CANAL 63. *Justiça mantém decisão de Janad Valcari e Coletivo SOMOS não tomará posse na Câmara de Palmas*. Palmas, 09 dez. 2021. Disponível em: <https://www.canal63.com.br/noticias/5052-justica-mantem-decisao-de-janad-valcari-e-coletivo-somos-nao-tomara-posse-na-camara-de-palmas>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Municipal de Palmas/TO³³ “é facultado ao orador inscrito transferir o uso da palavra a outro vereador de sua representação Partidária ou do Bloco Parlamentar”. Nas experiências descritas acima, no caso do mandato de ocupação coletiva Bancada Feminista vimos a exclusão dos co-vereadores das sessões. Essa prática foi orientada pela argumentação em relação ao uso do tempo para cada vereador. No entanto, no caso de Palmas o artigo 96, §1º deixa claro a possibilidade regimental de partilhamento do tempo entre os vereadores, de modo que, se é permitido ao orador transferir o uso da palavra a outro vereador, compreendemos que não haveria impedimento na especificidade de um mandato de ocupação coletiva em transferir o tempo para o co-vereador de seu mandato.

Outro ponto observado nas experiências descritas, diz respeito a não participação de co-vereadores em comissões. Nesse caso, Regimento Interno da Câmara de Palmas/TO em seu artigo 40, assevera que:

Art. 40. O Vereador que não seja membro da Comissão, poderá participar da discussão de matéria em estudo e apresentar sugestões, por escrito, sendo-lhe vedado o direito de voto. (Pg., 2006)

Além disso, o artigo 61 do Regimento Interno da Câmara de Palmas/TO, prevê a possibilidade de comunicação quando membro de Comissão não puder comparecer à reunião, sendo designado substituto ao membro ausente, nos seguintes termos:

Art. 61. Sempre que um membro de Comissão não puder comparecer às reuniões, deverá comunicar o fato ao seu Presidente, que fará publicar em Ata a escusa.

§ 1º O Presidente da Câmara, a pedido do Presidente da Comissão ou do líder de Partido, designará substituto ao membro ausente. (Palmas, 2006)

Nesse sentido, a partir da regulamentação descrita nos artigos 40 e 61, compreendemos que existe uma possibilidade para a participação de co-vereadores nas comissões, podendo este, participar das discussões, bem como apresentar sugestões, vedado apenas

33 PALMAS (TO). Câmara Municipal. Regimento Interno. *Resolução nº 112, de 27 de dezembro de 2006*. Aprova o Novo Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas. Palmas: Câmara Municipal de Palmas, 2006. Disponível em: <https://www.palmas.to.leg.br/> Acesso em: 30 jul. 2021.

o direito de voto. Ademais, a nomeação do co-vereadores, pode ser um mecanismo de garantir os interesses do vereador e ou grupo que se ausenta, impedindo que outro parlamentar de pensamento ideológico diverso possa assumir a vaga daquele impossibilitado de comparecer às reuniões.

Contudo, vale ressaltar que se obsta ao direito de voz a previsão constitucional das imunidades parlamentares, visto que não formalmente diplomados, os co-parlamentares não poderiam avocar para si as prerrogativas do artigo 53 da Constituição Federal.

As imunidades parlamentares, segundo Lenza³⁴ são prerrogativas inerentes à função parlamentar, garantidoras do exercício do mandato, com plena liberdade. Para Alexandre de Moraes³⁵:

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.

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo, são garantias funcionais para o livre desempenho parlamentar.

Prevista no art. 53, *caput*, a imunidade material garante que os parlamentares são invioláveis civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, “é o sinônimo de democracia, representando a garantia do parlamentar não ser perseguido ou prejudicado em razão de sua atividade na tribuna, na medida em que assegura a independência nas manifestações de pensamento e no voto”³⁶.

Nessa linha, entendendo a imunidade parlamentar como sinônimo de democracia, quando analisada sob a ótica dos Mandatos de Ocupação Coletiva, não se observa justificativa plausível para

34 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 597.

35 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, p. 228.

36 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, p. 228.

que não ocorresse sua extensão aos co-vereadores, no que tange a imunidade material. O parlamento compreendido como a casa de exercício da democracia, não cabe a restrição das atividades daqueles que foram devidamente imbuídos pelo povo para serem sua voz no espaço de representação política.

No que tange ao direito de assento em plenário, nas experiências apresentadas neste estudo, foi usado a argumentação em relação à quantidade excessiva de co-parlamentares que integram alguns mandatos de ocupação coletiva, o que inviabilizaria a presença em plenário e geraria a necessidade de limitação do número de co-parlamentares por cada mandato.

Sobre esse aspecto, o artigo 88, I, do Regimento Interno da Câmara de Palmas/TO, é claro ao lecionar que para a manutenção da ordem, respeito e austeridade das sessões, só os vereadores podem ter assento no Plenário, entretanto, para nós não faz sentido a restrição pois se observarmos o artigo 1º da nossa Carta Magna em seu parágrafo único, é soberana a determinação que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Ou seja, tendo os co-vereadores passado pelo crivo da votação popular, empregando seu capital político e colocando-se como parte do mandato eleito, a eles também caberia o assento como representantes do povo.

Outra questão relevante de ser discutida trata do salário do vereador e dos co-vereadores. As experiências de mandatos coletivos nacionais apresentam diferentes modos de organização. O mandato coletivo de Alto Paraíso optou pela consolidação de um fundo onde a remuneração do parlamentar era depositada e servia para financiar as ações realizadas pelo mandato. O mandato coletivo Juntas de Pernambuco, definiu por integrar as co-parlamentares ao gabinete por meio de contratação como assessoria parlamentar, de modo que, diferença do salário da vereadora e a remuneração da assessoria parlamentar, dividido igualmente entre as integrantes do mandato.

Tal modalidade foi duramente questionada, especialmente na câmara paulistana, onde foi apontada como uma forma de “rachadinha”, nas palavras de Vander Ferreira de Andrade³⁷:

37 ANDRADE, Vander Ferreira de. A prática da vulgarmente denominada “rachadinha” configura crime? *Migalhas*, Ribeirão Preto, n. 5731, set. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/333553/a-pratica-da-vulgarmente-denominada--rachadinha--configura-crime>. Acesso em: 14 ago. 2021.

A “rachadinha”, como vulgarmente se faz conhecida, encontra a sua configuração quando o legítimo detentor do poder discricionário de nomear, escolhe determinada pessoa para exercer uma função vinculada ao exercício de um cargo de confiança, dela passando a receber uma parcela ou fração dos seus vencimentos, como se cuidasse de um preço ou de um encargo, para manter vigentes os efeitos diretos e reflexos do ato de nomeação.

Nossa leitura, em relação ao modo como o coletivo Juntas de Pernambuco se organizou, dividindo por igual a diferença do salário do parlamentar entre os demais integrantes, em nada se assemelha com a definição de Andrade.

Os Mandatos de Ocupação Coletiva ainda trazem muitos questionamentos e estudos a serem elaborados, mas entendemos que é urgente a necessidade refletir acerca de dispositivos capazes de regulamentar esse modo de representação para garantia da segurança jurídica de seus membros e eleitores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo foi realizada uma construção argumentativa que objetivou discutir os desafios e as possibilidades encontradas para o exercício do mandato de ocupação coletiva nas casas legislativas e seus entraves regimentais. Para isto, inicialmente foi apresentado a contextualização acerca da compreensão conceitual das diferentes nomenclaturas em torno dos mandatos coletivos brasileiros. Posteriormente, descrevemos diferentes experiências no cenário político nacional enfatizando as limitações e possibilidades enfrentadas por estes coletivos em seus mandatos. E por último, examinamos o Regimento da Câmara Municipal de Palmas buscado compreender quais as implicações de uma atuação parlamentar de um mandato de ocupação coletiva, revelando desafios e possibilidades.

O estudo evidencia que os mandatos de ocupação coletiva surgem como uma reação da sociedade a falta de representação política diversificada dentro das casas parlamentares do país³⁸. O

38 ROCHA, L. S. Tempo e constituição. *Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 34. Julho/Diciembre 2012. Disponível em: <http://revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35480/32323>, Acesso em: 26 jun. 2021. Para o autor, o “Tempo é a sucessão contínua de instantes nos quais se desenvolvem eventos e variações das coisas”.

modo como estes mandatos têm se configurado no Brasil apresentam especificidades que se diferenciam das experiências internacionais, tornando um fenômeno genuinamente brasileiro. Demonstra também, que a maioria dos mandatos de ocupação são compostos por representantes de movimentos sociais e lideranças populares, progressistas, pautados na diversidade, situação que gera tensionamentos com os movimentos conservadores e políticos tradicionais que atuam na tentativa de deslegitimação desses mandatos.

No âmbito das implicações jurídicas compete a Justiça Eleitoral a regulamentação das candidaturas coletivas, contudo, a regulamentação do exercício do mandato não é objeto da legislação eleitoral, restando aos regimentos internos das casas legislativas, por meio da função atípica do Poder Legislativo.

À vista disso, a pesquisa revela que a ausência de legislação específica que regulamente esse novo modelo representativo é um dos entraves para o exercício da plena atividade parlamentar, pois apesar de não haver qualquer disposição que proíba a existência de tal modalidade, sua implementação prática sofre oposição dos próprios parlamentares dentro das casas por diversas razões, que perpassam dimensões de classe, raça, gênero, sexualidade dentre outros.

Com a descrição de algumas experiências de mandatos de ocupação coletiva identificamos algumas fragilidades que podem gerar insegurança no eleitor: como a possibilidade de renúncia do mandatário que não gera a suplência para o seu co-parlamentar; Integrantes sem filiação partidária que fragiliza ainda mais as relações políticas e a segurança jurídica do eleitorado, pois ao ter os acordos descumpridos ficará impossibilitado até mesmo de cobrar as lideranças partidárias; necessidade de limitação de membros dos mandatos de ocupação coletiva, por uma questão de inviabilidade logística dentro dos plenários; a necessidade de se estabelecer critérios formais para a remuneração dos co-parlamentares, etc.

De outra sorte no que tange ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas o documento revela haver viabilidade para o exercício do direito de voz e participação dos co-parlamentares em sessões plenárias, devendo ser entendidos como representantes do povo e, portanto, legítimos detentores do direito de levar ao

parlamento as demandas de seu eleitorado, devendo as casas legislativas adequarem-se para o seu efetivo cumprimento.

Os mandatos de ocupação coletiva são novos modelos da representação parlamentar que ocupam cada vez mais cadeiras nas casas legislativas do país, é uma mudança na forma de atuação no parlamento e uma inovação prática, ainda sem regulamentação específica. Porém, há de se deixar claro que o mandato de ocupação coletiva é uno, indivisível, ou seja, independente de ser composto por três ou vinte co-parlamentares, somente um é formalmente eleito. Assim, caso ocorra a desistência do mandatário formal, não haverá substituição por um co-parlamentar, mas sim a nomeação do suplente eleito ao cargo.

Desta forma, não é objeto desse estudo, exaurir o debate sobre o tema, pois trata-se de algo recente, inovador, em constante movimento e que provocam outros questionamentos, tais como: Como regulamentar a capacidade representativa, atribuições e responsabilidades dos membros? Quais tipo de contratos podem ser estabelecidos para garantir que o representante registrado na justiça eleitoral mantenha os compromissos firmados com os outros integrantes? Em relação ao partilhamento do salário, quais mecanismos podem ser instrumentalizados para impedir que os membros do grupo sejam acusados de “rachadinhas”?

Destacamos que este estudo sofreu limitações diante da escassez da literatura acadêmica em especial por se tratar de um tema novo do ponto de vista da legislação. Sendo assim ressaltamos a contribuição teórica dessa pesquisa e a necessidade de ampliar essas discussões nas dimensões acadêmica, jurídica, política e social, instigando outros pesquisadores a pensar possibilidades dentro dessa rígida estrutura que é o sistema eleitoral para fortalecer o exercício democrático. O parlamento é a casa do povo, e deve servir aos interesses daqueles que o elegeram, com diversidade em representação e local de voz para aqueles que normalmente são silenciados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vander Ferreira de. A prática da vulgarmente denominada “rachadinha” configura crime? *Migalhas*, Ribeirão Preto, n. 5731, set. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/333553/a-pratica-da-vulgarmente-denominada--rachadinha--configura-crime>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BAKTHIN, Volochinov. *Estética da criação verbal*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes. 1997.

BRASIL, Presidência da República, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda a Constituição nº 379/2017*. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 4724/20. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Brasília, DF. Câmara dos Deputados. [2020]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsessionid=node0ertfxryznyt17ny48phschif2126389.node0?idProposicao=2263417&ord=1&tp=completa Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL, Superior Tribunal Eleitoral, *Consulta 0600017-46.2021.6.00.0000*. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília-DF. Data da Autuação: 20/01/2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#!/public/resultado/0600017-46.2021.6.00.0000>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL, 14ª Zona Eleitoral de Salvador – BA, *Registro de Candidatura nº 0600132 - 1.2020.6.05.0014*. Data da Autuação: 26/09/2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#!/public/resultado/0600132-21.2020.6.05.0014>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRNews. Laina Pretas por Salvador homenageia Marielle em diplomação no TRE-BA. Salvador, 19 dez. 2020 Disponível em: <https://tamojuntas.org.br/laina-pretas-por-salvador-homenageia-marielle-em-diplomacao-no-tre-ba/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

CANAL 63. Justiça mantém decisão de Janad Valcari e Coletivo SOMOS não tomará posse na Câmara de Palmas. Palmas, 09 dez. 2021. Disponível em: <https://www.canal63.com.br/noticias/5052-justica-mantem-decisao-de-janad-valcari-e-coletivo-somos-nao-tomara-posse-na-camara-de-palmas>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CLEBER TOLEDO. Epitácio Brandão assume vaga de Mauro Lacerda na Câmara de Palmas nesta 4ª; acordo do PSB prevê vaga para Coletivo Somos em agosto. Palmas, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://clebertoledo.com.br/politica/epitacio-brandao-assume-vaga-de-mauro-lacerda-na-camara-de-palmas-nesta-4a-acordo-do-psb-preve-vaga-para-coletivo-somos-em-agosto/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

COLETIVOS, Frente Nacional de Mandatas e Mandatos (@frente-coletivas). *Manifesto da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos*. 23 de março de 2021. Facebook: <https://www.facebook.com/frentecoletivas> Acesso em: 29 mai. 2021.

CONEXÃO TOCANTINS. *Na luta por representatividade e transparência na Câmara de Palmas, “SOMOS” realiza pré-convenção*. Palmas, 14 set. 2020. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2020/09/14/na-luta-por-representatividade-e-transparencia-na-camara-de-palmas-somos-realiza-pre-convencao>. Acesso em: 23 nov. 2023

GIOVANAZ, Daniel. Mandatos Coletivos Oxigenam Casas Legislativas e Expõem Necessidade de Regulamentação. *Brasil de Fato*, Florianópolis, 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/22/mandatos-coletivos-oxigenam-casas-legislativas-e-expoem-necessidade-de-regulamentacao>, Acesso em 23 mai. 2021.

FERNANDES, Sabrina. O que é um mandato coletivo? *Tese One*. 24. Ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA> Acesso em: 21 mai. 2021.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 597.

MILLER, Peter; ROSE, Nikolas. *Governando o presente*. São Paulo: Paulus, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional – 33. ed. rev. e atual.* até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

PALMAS (TO). Câmara Municipal. Regimento Interno. *Resolução nº 112, de 27 de dezembro de 2006*. Aprova o Novo Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas. Palmas: Câmara Municipal de Palmas, 2006. Disponível em: <https://www.palmas.to.leg.br/>, Acesso em: 30 jul. 2021.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco. *Informativo TRE-PE*. Recife, 01 a 31 de outubro de 2020, ano 04, nº 10, pg.42. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br/jurisprudencia/arquivos/informativo-tre-pe/tre-pe-informativo-tre-pe-n-09-ano-4-2020-1611155195774/at_download/file. Acesso: 10 jun. 2021.

ROCHA, L. S. Tempo e constituição. *Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 34. Julio/Diciembre 2012. Disponível em : <http://revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35480/32323>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de Vereadores. *Parecer Chefia nº 0001/2021*. Assunto: Questionamentos relativos ao exercício de mandatos eletivos coletivos. São Paulo: Câmara Municipal de Vereadores, 28 jan. 2021. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria_juridica/parecer-chefia-no-001-2021/. Acesso em: 15 mai. 2021.

SECCHI, Leonardo. *Mandatos Coletivos e Compartilhados: De-*

safios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf

SECCHI, Leonardo. *Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo*. 2019. Pesquisa realizada pela PVBLICA – Instituto de Políticas Públicas. Revisão realizada pelo Instituto Arapyaú de Educação e Desenvolvimento Sustentável. Primeira versão, Dezembro 2017. Segunda Versão, Fevereiro de 2019. p.44.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Willian Quadros da. *Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo brasileiro*. 2019. Dissertação – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração, Florianópolis, 2019.

SILVA. W. Q; SECCHI, L; CAVALHEIRO, A. R. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan.-abril 2021.

ESPECIFICIDADES DA DOSIMETRIA DAS PENAS ELEITORAIS

SPECIAL ASPECTS OF THE DOSIMETRY OF ELECTORAL PENALTIES

*Luiz Carlos dos Santos Gonçalves **

RESUMO

O artigo estuda disposições normativas peculiares aos crimes eleitorais, no que se refere ao encontro da pena individualizada e justa. Entre tais peculiaridades, estão o conceito de funcionário público eleitoral, a pena mínima nos crimes eleitorais, o regime autônomo de agravantes e atenuantes e as disposições sobre a fixação da pena de multa. Estes critérios especiais são cotejados com as normas gerais do Código Penal, apontando-se a prevalência, ora de uns, ora de outras.

Palavras-chave: crimes eleitorais; dosimetria da pena; legislação eleitoral; critérios especiais; aplicação das normas gerais do código penal.

ABSTRACT

The article studies normative provisions peculiar to electoral crimes, with regard to finding an individualized and fair penalty. Among such peculiarities are the concept of public electoral official, the minimum penalty for electoral crimes, the autonomous regime of aggravating and mitigating factors and the provisions on setting the fine penalty. These special criteria are compared with the general norms of the Penal Code, pointing out the prevalence, sometimes

* Mestre e Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Procurador Regional da República. Ex-Procurador Regional Eleitoral de São Paulo (2016/2019)

of some, sometimes of others.

Keywords: electoral crimes; penalty dosimetry; electoral legislation; special criteria; application of the general rules of the penal code.

I - INTRODUÇÃO

A maior parte dos crimes eleitorais reúne condições objetivas que atraem as medidas do processo penal transaccional. São medidas desprocessualizantes e despenalizadoras, com acordos firmados pelas partes e fiscalizados pelo Poder Judiciário. É o caso da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal.²

Diante do total de oitenta e uma figuras típicas eleitorais³, que constam do Código Eleitoral, da Lei de Transporte de Eleitores, da Lei 6.996/82, da Lei 9.504/97 e da Lei das Inelegibilidades, quarenta e sete são de menor potencial ofensivo. Admitem, a princípio, a transação penal da Lei 9.099/95. Se ela não for cabível, o art. 28-A do Código de Processo Penal, autoriza o Acordo de Não Persecução Penal. Apenas sete crimes eleitorais são objetivamente infensos a este acordo, seja pelo limite mínimo de pena, seja pela prática de violência ou grave ameaça, violência de gênero ou, ainda, pela previsão de pena específica, como a cassação do registro ou do diploma. Subsidiariamente, se as outras medidas não vingarem, tem-se a suspensão condicional do processo, do art. 84 da Lei 9.099/95, que exige somente, no plano objetivo, que a pena mínima não supere um ano, condição atendida por sessenta e oito figuras típicas eleitorais.

Desta maneira, a instauração do processo e a sequência

2 A “colaboração premiada”, trazida pela Lei 12.850/2013, conquanto implique acordo entre o Poder Público e pessoas investigadas, tem contornos específicos e não se insere no rol das medidas despenalizadoras e desprocessualizantes. Sua finalidade é investigar e debelar organizações criminosas, esclarecer seu funcionamento e apurar seus delitos, surgindo o acordo com seus integrantes como forma de incentivá-los a apoiar tais esforços. É aplicável também as crimes eleitorais – desde que presentes os seus requisitos específicos - mas seu estudo refoge ao âmbito do presente artigo.

3 Para chegar a este número, consideramos as figuras qualificadas ou privilegiadas como tipos autônomos. Assim, por exemplo, o art. 350, falsificação de documento para fins eleitorais, compreende duas figuras típicas, a primeira relacionada à documentos públicos – pena de 1 a 5 anos de reclusão – e a segunda, documentos particulares – pena de 1 a 3 anos.

dos atos conducentes à prolação da sentença de mérito não é a situação mais frequente nas investigações e processos eleitorais. Ocorre tão-só quando o crime não se inserir no campo transaccional ou falte, à parte investigada, condições subjetivas.

Ainda assim, acontece: o processo crime pode chegar a seu ponto culminante, com a prolação de sentença absolutória ou condenatória. Alegações finais são ofertadas e os autos são levados à conclusão do juízo eleitoral. Se o pronunciamento for absolutório, *tollitur quaestio*: não haverá falar em sanção. Outrossim, se o exame dos autos conduzir o juízo à sentença condenatória, sobrevirá uma das questões de maior delicadeza e controvérsia no sistema penal brasileiro, a dosimetria da pena.

É um ponto nevrálgico de toda a jurisdição penal, delineado pela garantia constitucional da individualização da responsabilidade penal. Deve-se ponderar a necessidade social da sanção com o grau certo de limitação do *status libertatis* do condenado.

É também a realidade da Justiça Eleitoral. A jurisdição penal eleitoral tem crescido, seja por força da criação de novos tipos penais eleitorais, seja pela atração que exerce para crimes conexos. É tendência que consideramos equivocada. Preocupamos a derivação de recursos materiais e humanos de uma Justiça duplamente especializada, com função administrativa e jurisdiccional, cuja tarefa central deve ser assegurar a organização eficiente e confiável dos pleitos eleitorais e julgar as situações de abuso de poder.

É procedimento complexo, o encontro da pena justa.

Não se ignora que, nas zonas eleitorais, as funções judiciais são cometidas aos juízes de direito. São julgadores que, comumente, se deparam com a tarefa de dosar a sanção penal para os crimes do Código Penal e das leis esparsas. Pode ocorrer, porém, que o juiz eleitoral seja de proveniência cível, afastado de designações criminais comuns, ou que a ação seja de competência originária dos tribunais regionais eleitorais, cujos membros podem ter menor expertise na dosagem direta das penas. Além disso, sentenças condenatórias são, amiúde, objeto de recursos, ordinários ou especiais, submetendo à instância superior a tarefa de examinar a correção da decisão. No específico tema da dosimetria da pena, são abundantes as impetrações de *Habeas Corpus*, questionando o acerto

e a legalidade da escolha e da quantidade das sanções fixadas⁴.

Tudo isso recomenda um estudo sobre a dosimetria das penas criminais eleitorais, no que tenha de peculiar. Este não é um estudo sobre dosimetria da pena em geral, mas sobre como as regras gerais para este escopo variam ao sabor de disposições próprias do Código Eleitoral.

II. A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO PENAL

O Código Eleitoral disciplina que: “Art. 287. Aplicam-se aos fatos incriminados nesta lei as regras gerais do Código Penal.

Esta norma condiz com a vocação do Código Penal de funcionar como centro normativo infraconstitucional, sendo aplicável a toda a legislação extravagante, exceto se esta trouxer *standards* próprios. É nesse sentido o disposto em seu art.12: “As regras gerais deste Código aplicam-se aos fatos incriminados por lei especial, se esta não dispuser de modo diverso”. É ao Código Penal que se deve recorrer para examinar aspectos essenciais para a formação da convicção judicial e solução do caso, como a relação de causalidade, dolo e culpa, consumação e tentativa, crime impossível, erro, causas de justificação e outros tantos itens. Entre eles, a dosimetria da pena.

As regras codificadas são aplicáveis aos crimes eleitorais, exceto quando a legislação eleitoral dispuser diferentemente.

Há, no Código Eleitoral, cinco artigos que veiculam disposições específicas e um deles, o do art. 288, não tem alcance prático⁵. Eles se referem: i) à conceituação de funcionário público eleitoral;

4 A jurisprudência é, todavia, reticente quanto ao cabimento deste remédio para a finalidade de acerto de penas. Veja-se acórdão do Supremo Tribunal Federal: “1. A dosimetria da pena, bem como os *critérios* subjetivos considerados pelos órgãos inferiores para a sua realização, não são passíveis de aferição na via estreita do habeas corpus, por demandar minucioso exame fático e probatório inerente a meio processual diverso. Precedentes: HC nº 114.650, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 14/08/2013, RHC nº 115.213, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 26/06/2013, RHC nº 114.965, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 27/06/2013, HC nº 116.531, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 11/06/2013, e RHC nº 100.837-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 03/12/2014”- Agravo em Habeas Corpus n.151131, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 13.04.2018. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça: “1. A revisão da dosimetria da pena, na via do habeas corpus, somente é possível em situações excepcionais de manifesta ilegalidade ou abuso de poder, cujo reconhecimento ocorra de plano, sem maiores incursões em aspectos circunstanciais ou fáticos e probatórios (HC n. 304.083/PR, Relator Ministro FELIX FISCHER, Quinta Turma, DJE 12/3/2015).

5 Art. 288. Nos crimes eleitorais cometidos por meio da imprensa, do rádio ou da televisão, aplicam-se exclusivamente as normas deste Código e as remissões a outra lei nele contempladas.

ii) à pena mínima, se o preceito secundário dos tipos penais não o trouxer; iii) à quantidade de agravação e atenuação da pena; iv) aos critérios para aplicação da pena de multa.

Vale a pena estudá-los em separado.

III. O FUNCIONÁRIO PÚBLICO ELEITORAL

A definição de funcionário público, quando da Lei 4.737/65, era dada pelo artigo 327 do Código Penal, que veio depois a ser alterado em 1980 e no ano 2000. A redação da época era a seguinte:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal.

Comparado com esta redação, o artigo 283 do Código Eleitoral mostrava-se mais abrangente:

Art. 283. Para os efeitos penais são considerados membros e funcionários da Justiça Eleitoral:

I - os magistrados que, mesmo não exercendo funções eleitorais, estejam presidindo Juntas Apuradoras ou se encontrem no exercício de outra função por designação de Tribunal Eleitoral;

II - Os cidadãos que temporariamente integram órgãos da Justiça Eleitoral;

III - Os cidadãos que hajam sido nomeados para as mesas receptoras ou Juntas Apuradoras;

IV - Os funcionários requisitados pela Justiça Eleitoral.

§ 1º Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, além dos indicados no presente artigo, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 2º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal ou em sociedade de economia mista.

A rigor, o parágrafo primeiro do texto eleitoral compreende todas as situações especificadas nos incisos I a IV, todavia, o legislador achou por bem destacá-las. Magistrados que prestassem

serviços eleitorais, cidadãos nomeados como mesários ou apuradores, funcionários requisitados pela Justiça Eleitoral, como técnicos dos tribunais de contas, todos seriam considerados funcionários públicos eleitorais. O parágrafo segundo, ao mencionar quem exerce cargo, emprego ou função em sociedades de economia mista, sinaliza que as “entidades paraestatais” são as autarquias, fundações públicas e as empresas públicas, vez que as sociedades de economia mista são indicadas expressamente. Ficam de fora as fundações privadas, como são as dos partidos políticos.

O curioso é que poucos crimes eleitorais exigem, do sujeito ativo, a condição de funcionário público eleitoral. Com efeito, apenas os artigos 292⁶ - 300⁷, 345⁸ o fazem. É hipótese de agravação de pena nos artigos 339⁹ e 340¹⁰.

A alteração do artigo 327 do Código Penal pela Lei n. 9.983/2000¹¹ ampliou o conceito de funcionário público, incluindo quem “trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”.

Sustentávamos a aplicação desta alteração aos crimes eleitorais. Alertados por Rodrigo López Zílio, reconsideramos este entendimento¹². Ou seja, quando o Código Eleitoral fala singelamente

6 Art. 292. Negar ou retardar a autoridade judiciária, sem fundamento legal, a inscrição requerida” - Pena - Pagamento de 30 a 60 dias-multa.

7 Art. 300. Valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido: Pena - detenção até seis meses e pagamento de 60 a 100 dias-multa. Parágrafo único. Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo a pena é agravada.

8 Art. 345. Não cumprir a autoridade judiciária, ou qualquer funcionário dos órgãos da Justiça Eleitoral, nos prazos legais, os deveres impostos por este Código, se a infração não estiver sujeita a outra penalidade. Pena - pagamento de trinta a noventa dias-multa.

9 Art. 339. Destruir, suprimir ou ocultar urna contendo votos, ou documentos relativos à eleição: Pena - reclusão de dois a seis anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa. Parágrafo único. Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

10 Art. 340. Fabricar, mandar fabricar, adquirir, fornecer, ainda que gratuitamente, subtrair ou guardar urnas, objetos, mapas, cédulas ou papéis de uso exclusivo da Justiça Eleitoral: Pena - reclusão até três anos e pagamento de 3 a 15 dias-multa. Parágrafo único. Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

11 Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. § 2º A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

12 ZÍLIO, Rodrigo López. *Código Eleitoral*. 9ª. Ed. São Paulo, Juspodivm, 2023, p. 888.

em “funcionário público” – como faz nos artigos 325¹³, 327¹⁴, 338¹⁵, 341¹⁶, 348¹⁷ e 350¹⁸ - aplica-se o Código Penal em sua inteireza, mas quando ele demanda “funcionário público eleitoral”, a regência é do art. 283 do Código Eleitoral.

Funcionários de empresas privadas que, por força de desestatização ou terceirização passaram a exercer funções relacionados à saúde, educação, saneamento básico ou prestação de serviços essenciais como água e luz passaram a ser considerados funcionários públicos em geral, mas não funcionários públicos eleitorais. É o caso dos serviços sociais autônomos, como SESC, SENAC, SENAI e das Organizações da sociedade civil de interesse público, OSCIP.

A não aplicação deste preceito genérico no ambiente eleitoral traz questionamento em relação a serviços terceirizados contratados pela Justiça Eleitoral, como são exemplos os serviços de segurança, copa e limpeza. A nosso ver, desde que internos às instalações da Justiça Eleitoral, estes funcionários cabem na regra ampla do parágrafo primeiro do art. 283. A extensão não alcançará aqueles que trabalharem em empresas que prestem serviços externos, como gráficas ou transportes. Nem alcançam empresas terceirizadas para serviços de informática, de educação, auditorias ou consultorias de gestão. Por esta leitura, mesmos funcionários de empresas contratadas para a realização de atividades sensí-

13 Art. 325. Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: Pena - detenção de três meses a um ano, e pagamento de 5 a 30 dias-multa. Parágrafo único. A exceção da verdade somente se admite se ofendido é funcionário público e a ofensa é relativa ao exercício de suas funções.

14 Art. 327. As penas cominadas nos arts. 324, 325 e 326 aumentam-se de 1/3 (um terço) até metade, se qualquer dos crimes é cometido: I - contra o Presidente da República ou chefe de governo estrangeiro; II - contra funcionário público, em razão de suas funções; III - na presença de várias pessoas, ou por meio que facilite a divulgação da ofensa. IV - com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia. V - por meio da internet ou de rede social ou com transmissão em tempo real.

15 Não assegurar o funcionário postal a prioridade prevista no Art. 239: Pena - Pagamento de 30 a 60 dias-multa

16 Art. 341. Retardar a publicação ou não publicar, o diretor ou qualquer outro funcionário de órgão oficial federal, estadual, ou municipal, as decisões, citações ou intimações da Justiça Eleitoral: Pena - detenção até um mês ou pagamento de 30 a 60 dias-multa.

17 Art. 348. Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais: Pena - reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa. § 1º Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada. § 2º Para os efeitos penais, equipara-se a documento público o emanado de entidade paraestatal inclusive Fundação do Estado.

18 Art. 350.. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular. Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

veis da Justiça Eleitoral, como a fabricação e preparo das urnas ou desenvolvimento de seus programas não serão considerados, para fins penais, funcionários públicos eleitorais.

Tampouco reputamos aplicável aos crimes eleitorais a causa de aumento prevista no parágrafo primeiro do art. 327, introduzida pela Lei 6.799, de 1980, que não se refere a todo e qualquer crime contra a administração pública, mas apenas aqueles previstos no Capítulo I do Título XI do Código Penal.

Em síntese, o artigo 283 do Código Eleitoral é norma específica que não autoriza a aplicação plena do conceito genérico do art. 327 do Código Penal.

IV – A PENA MÍNIMA NOS CRIMES ELEITORAIS

A Constituição Federal estabelece que, art. 5º: “XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Examinando-se o preceito secundários de vários tipos penais trazidos pelo Código Eleitoral, constata-se que eles não trazem, em seu preceito secundário, o patamar mínimo para a imposição da pena, somente o máximo. É o caso, por exemplo, do crime de corrupção eleitoral, art. 299: “Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa”.

É para tais situações que se aplica o disposto no art. 284: “Sempre que este Código não indicar o grau mínimo, entende-se que será ele de quinze dias para a pena de detenção e de um ano para a de reclusão”.

Temos que este art. 284 atende a exigência constitucional da legalidade na definição da pena, embora não seja da melhor técnica legislativa. É possível questionar a padronização das penas mínimas, posto que serão idênticas para crimes diversos, a depender somente se a pena prevista é de reclusão ou de detenção. Outrossim, este questionamento se enfraquece quando se constata que, sempre que viu necessidade, o legislador do Código estabeleceu os limites mínimos. Assim é, por exemplo, no crime do art. 317: “Violar ou tentar violar o sigilo da urna ou dos invólucros. Pena - reclusão de três a cinco anos”. A mesma situação do crime de difamação eleitoral: “Art. 325. Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofen-

sivo à sua reputação: Pena - detenção de três meses a um ano, e pagamento de 5 a 30 dias-multa”. Ou seja, quando considerou necessário, o Código estabeleceu sanções mínimas distintas, tanto para a reclusão quanto para a detenção. Disto é possível inferir que as penas assinaladas pelo art. 284, um ano/15 dias, seriam aquelas adotadas nas hipóteses em que não são especificamente mencionadas, como de fato foram.

É prática que, felizmente, não prosperou e se manteve em uns poucos tipos eleitorais de crime.

V - O PROCEDIMENTO TRIFÁSICO E A NORMA DO ART. 285 DO CÓDIGO ELEITORAL

Quando da edição do Código Eleitoral vigia a norma genérica do Código Penal de 1941, adotando o procedimento de dosimetria da pena em duas fases que era defendido por Roberto Lyra:

Art. 42. Compete ao juiz, atendendo aos antecedentes e à personalidade do agente, à intensidade do dolo ou grau da culpa, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime:

I - determinar a pena aplicável, dentre as cominadas alternativamente;

II - fixar, dentro dos limites legais, a quantidade da pena aplicável.

O juiz buscava, dentro dos limites previstos nos preceitos secundários dos tipos e considerando eventuais agravantes ou atenuantes, as penas que seriam fixadas, aplicando-lhes, no momento subsequente, eventuais causas de diminuição ou agravação.

É neste contexto que surgiu o art. 285 do Código Eleitoral: “Quando a lei determina a agravação ou atenuação da pena sem mencionar o *quantum*, deve o juiz fixá-lo entre um quinto e um terço, guardados os limites da pena cominada ao crime”.

A reforma da parte geral do Código Penal, Lei 7.209 de 1984, adotou, porém, o critério trifásico, sempre defendido por Nelson Hungria:

Art. 59. O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos,

às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

Após o exame das “circunstâncias judiciais” mencionadas pelo *caput* do art. 59, pode o juiz tornar mais severa a pena, se presentes circunstâncias agravantes, trazidas pelo art. 61 e 62. Analogamente, pode reduzi-la, se presentes as atenuantes do art. 65 ou a atenuante genérica do art. 66¹⁹. É o que consta do Código Penal:

Art. 68. A pena-base será fixada atendendo-se ao critério do art. 59 deste Código; em seguida serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes; por último, as causas de diminuição e de aumento.

Parágrafo único - No concurso de causas de aumento ou de diminuição previstas na parte especial, pode o juiz limitar-se a um só aumento ou a uma só diminuição, prevalecendo, todavia, a causa que mais aumente ou diminua.

A opção da reforma da parte geral, por um lado, trouxe parâmetros destinados a evitar a fixação caprichosa ou arbitrária da pena, ainda que no universo dos mínimos e máximos previstos. Por outro lado, criou uma engenharia detalhista e complexa, sem paralelo em outros países que adotam codificações penais. A expectativa de prover maior previsibilidade à dosimetria da pena esbarrou em cláusulas que dependem de valorações pessoais, sociais e ideológicas, como “conduta social” ou “personalidade do agente”.

O Código Penal, conquanto tenha determinado que, na segunda fase da dosimetria da pena o juiz considerará as circunstâncias atenuantes e agravantes, não apresenta, para tal operação, o percentual de pena que deverá ser atenuado ou agravado. Silente o

¹⁹ Art. 66. A pena poderá ser ainda atenuada em razão de circunstância relevante, anterior ou posterior ao crime, embora não prevista expressamente em lei.

legislador, a jurisprudência passou a considerar que uma agravante não pode elevar a pena-base além de 1/6, nem uma atenuante reduzi-la mais do que isso²⁰. Este é o limite máximo do aumento/diminuição. Quanto ao limite mínimo, tampouco há previsão legal, sugerindo José Antonio Paganella Boschi que seja de um dia²¹.

Entende-se que agravantes e atenuantes não podem levar a pena a ficar além ou aquém do mínimo e máximo da pena indicado no preceito secundário do tipo. Elas servem para auxiliar a busca da pena justa dentro dos limites inicialmente assinados, incidindo sobre o *quantum* alcançado pela consideração das circunstâncias judiciais. É nesse sentido a Súmula 231 do Superior Tribunal de Justiça: “A incidência da circunstância atenuante não pode conduzir à redução da pena abaixo do mínimo legal”.

Já as causas de aumento e diminuição, que incidem na terceira fase da dosimetria, sempre são tarifadas, isto é, trazem indicação de quanto se deve aumentar ou diminuir. Veja-se, por exemplo, o tipo do art. 155 do Código Penal, o furto e seus dois primeiros parágrafos: “§ 1º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é praticado durante o repouso noturno; § 2º - Se o criminoso é primário, e é de pequeno valor a coisa furtada, o juiz pode substituir a pena de reclusão pela de detenção, diminuí-la de um a dois terços, ou aplicar somente a pena de multa”. Elas autorizam que a pena exceda ou fique aquém dos mínimos ou máximos determinados abstratamente.

Surge então a questão da compatibilidade entre a norma do art. 285 do Código Eleitoral e as regras sobre fixação de pena trazidas pela Parte Geral do Código Penal. Houve revogação ou a norma do art. 285, por ser especial, permanece aplicável? Se permanecer, como interpretar seu alcance, vez que sua redação fala em agravação e atenuação da pena, estabelece percentuais de aumento ou diminuição e, ao mesmo tempo, diz que devem guardar os limites da pena cominada ao crime?

20 3. As circunstâncias judiciais bem como as agravantes e atenuantes não possuem patamares fixos de aplicação da pena, ficando o quantum de elevação a critério do magistrado, desde que observada a razoabilidade. A jurisprudência, visando a balizar um critério razoável, assentou que seria adequada uma elevação que não fosse superior a 1/6 (um sexto). No entanto, cuidando-se de réu multirreincidente ou reincidente específico, revela-se escorregia a agravação da pena em patamar maior, uma vez que devidamente motivada em elemento concreto dos autos. Portanto, não há qualquer ilegalidade no agravamento da pena em 1/5 (um quinto) em virtude de o réu ser reincidente específico.

21 BOSCHI, José Antonio Paganella. *Das penas e seus critérios de aplicação*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 8ª. Ed. 2020, p. 240.

A hipótese da revogação do art. 285 do Código Eleitoral é sedutora. O artigo está ligado a um método de dosimetria de pena – o bifásico - que parece ofertar menos opções ao juiz, levando ao predomínio da norma mais moderna e garantística do art. 68 do Código Penal. O problema desta solução é que ela vai deixar sem um marco legal adequado a cominação de penas como a dos artigos 300²², 339²³, 340²⁴, 348²⁵ e 350²⁶ do Código Eleitoral, que trazem hipóteses de agravação da pena sem fixação de um percentual para tanto. Ao prever uma quantidade de aumento ou diminuição para tais circunstâncias o Código Eleitoral completa, como faz no art. 284, a tipicidade da definição de crimes e penas²⁷.

Se revogado o art. 285, as circunstâncias trazidas nos tipos acima mencionados receberiam o tratamento dado às agravantes do Código Penal, isto é, aumento limitado a 1/6 da pena-base, sem possibilidade de superação do máximo cominado no preceito secundário.

Entendendo que o art. 285 permanece válido, cumpre examinar qual a função que exercerá. Ele traz circunstâncias que serão consideradas na segunda fase da dosimetria da pena, tarifando os aumentos ou diminuições, sem poder extrapolar os máximos e o mínimo inicialmente fixados para os crimes? Ou veicula causas de aumento e diminuição?

O tema enseja divergência doutrinária. Rodrigo López Zilio é da opinião que o art. 285 do Código Eleitoral traz causas de au-

22 Art. 300. Valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido: **Pena** – detenção até 6 meses e pagamento de 60 a 100 dias-multa. **Parágrafo único.** Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo a pena é agravada.

23 Art. 339 Destruir, suprimir ou ocultar urna contendo votos, ou documentos relativos à eleição: **Pena** – reclusão de dois a seis anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa. **Parágrafo único.** Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

24 Art. 340. Fabricar, mandar fabricar, adquirir, fornecer, ainda que gratuitamente, subtrair ou guardar urnas, objetos, mapas, cédulas ou papéis de uso exclusivo da Justiça Eleitoral: **Pena** – reclusão até três anos e pagamento de 3 a 15 dias-multa. **Parágrafo único.** Se o agente é membro ou funcionário da Justiça Eleitoral e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

25 Art. 348.. Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais: **Pena** – reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa. § 1º Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada.

26 Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: **Pena** – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa, se o documento é particular. **Parágrafo único.** Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

27 Curiosamente, não há, nos tipos do Código Eleitoral, previsão de figuras de atenuação.

mento e diminuição, sendo de se afastar a aplicação da parte final do dispositivo, quando fala que devem ser guardados os limites da pena cominada ao crime²⁸. José Jairo Gomes compartilha o ponto de vista que o art. 285 traz causas de aumento, mas defende que sua incidência “não poderá fazer que com que a pena concretamente fixada supere o máximo abstratamente cominado²⁹”.

A leitura das hipóteses de agravação dos artigos 300, 339, 340, 348 e 350 sugere que foram pensadas como causas de aumento. Veja-se, por exemplo, o art. 348, falsificação de documento público para fins eleitorais: “§ 1º Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada”. Note-se como ele se assemelha à causa de aumento trazida pelo art. 297 do Código Penal, a falsificação de documento público: “§ 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte”.

Para esta questão interpretativa, que procura conciliar o texto do art. 285 com as disposições ulteriores do Código Penal, não parecem existir soluções ótimas. A que preconizamos, e que foi aceita no Relatório Final do Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais, do TSE³⁰, é que o art. 285 deve ser interpretado no sentido de que trata de agravantes e atenuantes, aplicados na segunda fase da dosimetria da pena, diferindo daquelas do Código Penal somente porque são tarifadas, ou seja, trazem percentuais de agravação ou atenuação. Assim, fica preservada a restrição do trecho final do artigo, de que a aplicação destas circunstâncias não pode alterar os limites de pena previstos pelo legislador. Como sustentamos em outro trabalho:

Ao falar em agravantes/atenuantes, dando-lhes limites definidos, pareceu que o Código Eleitoral quis que as penas fossem fixadas apenas em duas fases. Essas não é, todavia, a melhor interpretação. Reconhece-se uma falha no Código Penal ao não prever as quantidades de atenuação e agrava-

28 A interpretação do dispositivo que guarda mais razoabilidade, porque confere harmonia ao sistema de aplicação de pena, não obstante a deficiência redacional, é a que traduz a expressão “agravação e atenuação da pena” como sinônimo de causas majorantes e minorantes, desprezando o conteúdo normativo final do artigo, pois não aplicável à terceira fase da dosimetria da pena.

29 GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral, 5ª. Ed. Atlas, São Paulo, 2021, p. 26.

30 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Relatório final eixo Temático VI: crimes eleitorais e processo penal eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 82 p. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-vi-crimes-eleitorais-e-processo-penal-eleitoral-2/@/@download/file/TSE-SNE-eixo-tematico-vi-crimes-eleitorais-processo-penal-eleitoral-atualizado-29-01-2020.pdf

ção, normalmente supridas por tabelas informais divulgadas entre os juizes. Assim, a solução do Código Eleitoral parece mais consoante ao regramento da dosimetria da pena, dando parâmetros aos juizes. Isso não significa que agravantes e atenuantes possam elevar a pena além dos limites fixados inicialmente pelo legislador, nem trazê-las aquém. Elas servem para ajustar a pena dentro dos limites legais iniciais, que poderão ser a seguir transbordados, para mais ou para menos, diante da presença de causas de aumento e diminuição.³¹

A redação do art. 285 não restringe sua aplicação aos crimes do Código Eleitoral. Ele diz “quando a lei determina”. Por isso, entendemos que o art. 285 pode ser utilizado mesmo para agravantes e atenuantes que estejam previstas no Código Penal, decidindo, o juiz, conforme o caso concreto, se aumentará ou diminuirá a pena-base entre 1/5 e 1/3, respeitados os limites máximo e mínimo fixados pelo legislador.

VI – AS AGRAVANTES E ATENUANTES DO CÓDIGO PENAL E SUA APLICAÇÃO AOS CRIMES ELEITORAIS

O elenco das circunstâncias que sempre atenuam ou agravam a pena, trazido pelo Código Penal, varia em relação a sua pertinência com os crimes eleitorais. Algumas das suas figuras voltam-se mais à criminalidade comum, como a traição ou emboscada ou o cometimento do crime contra ascendente ou descendente. Sem embargo, muitas das situações são aplicáveis e devem ser consideradas no sancionamento dos crimes eleitorais. Por exemplo, as agravantes da reincidência, da facilitação da execução, ocultação, impunidade ou vantagem de outro crime, do abuso de autoridade ou da violação de dever inerente a cargo, ofício, ministério ou profissão. De particular relevo mostra-se a previsão do artigo 62 do Código Penal³², quando prevê agravantes relacionadas ao concurso de agentes. É da realidade de alguns dos ilícitos eleitorais o cometimento mediante organização ou cooperação da atividade de

31 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Investigação e processo dos crimes eleitorais e conexos*. Saraiva Jur, São Paulo, 2022, p. 44-45.

32 Art. 62. A pena será ainda agravada em relação ao agente que: I - promove, ou organiza a cooperação no crime ou dirige a atividade dos demais agentes; II - coage ou induz outrem à execução material do crime; III - instiga ou determina a cometer o crime alguém sujeito à sua autoridade ou não-punível em virtude de condição ou qualidade pessoal; IV - executa o crime, ou nele participa, mediante paga ou promessa de recompensa.

comparsas, a coação, indução ou determinação para a participação de outros e, ainda, a paga ou promessa de recompensa.

De modo análogo, parte das circunstâncias atenuantes mostra-se relevante para a dosimetria dos crimes eleitorais, destacando-se a menoridade relativa – maior de 18 e menos de 21 anos quando do delito – o desconhecimento da lei ou o crime cometido mediante coação resistível, sem falar da confissão espontânea.

VII– A PENA DE MULTA NOS CRIMES ELEITORAIS

A pena pecuniária, que afeta o patrimônio dos condenados, costuma ser prevista em adição à pena privativa de liberdade. Não somos entusiastas desta modalidade de sanção, exceto nos crimes de tipo financeiro, econômico ou tributário ou como alternativa à pena corporal. Sua fixação autônoma cria dificuldade adicional a condenados pobres, que só readquirirão seus direitos políticos – art. 15 da Constituição Federal – quando a tiverem pago, o que pode ser difícil e custoso.

Um problema adicional das penas de multa – a variedade de capacidade financeira das pessoas condenadas – foi resolvida pelo sagaz sistema do “dia-multa”. Por meio dele, distingue-se a culpabilidade, a ser dosada por meio da quantidade de dias de sanção, e o nível de riqueza dos condenados, a ser dosada pela atribuição de valores distintos a cada dia.

É o sistema que o Código Eleitoral inaugurou, com seu artigo 286³³ e que foi seguida, posteriormente, pelo Código Penal, artigos

33 Art. 286. A pena de multa consiste no pagamento ao Tesouro Nacional, de uma soma de dinheiro, que é fixada em dias-multa. Seu montante é, no mínimo, 1 (um) dia-multa e, no máximo, 300 (trezentos) dias-multa. § 1º O montante do dia-multa é fixado segundo o prudente arbítrio do juiz, devendo este ter em conta as condições pessoais e econômicas do condenado, mas não pode ser inferior ao salário-mínimo diário da região, nem superior ao valor de um salário-mínimo mensal. § 2º A multa pode ser aumentada até o triplo, embora não possa exceder o máximo genérico *caput*, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do condenado, é ineficaz a cominada, ainda que no máximo, ao crime de que se trate.

49³⁴, 50³⁵, 51³⁶, 52³⁷ e 60³⁸.

O disposto no artigo 286 do Código Eleitoral é aplicável somente quando o preceito secundário dos tipos penais eleitorais não traz intervalo próprio de dias-multa. A maioria, contudo, ao contrário do que ocorre no Código Penal, o faz. Exame dos tipos codificados encontrou apenas três, mais recentes, nos quais apenas se menciona a pena privativa de liberdade “e multa”³⁹. Na Lei 9.504/97, não se adotou o método do dia-multa, com os tipos trazendo valores pecuniários mínimo e máximo para a sanção.

Ocorre que há distinções no tratamento eleitoral e penal geral do tema, como se pode verificar na tabela abaixo⁴⁰:

34 Art. 49. A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa. § 1º O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário-mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário. § 2º - O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.

35 Art. 50. A multa deve ser paga dentro de 10 (dez) dias depois de transitada em julgado a sentença. A requerimento do condenado e conforme as circunstâncias, o juiz pode permitir que o pagamento se realize em parcelas mensais. § 1º - A cobrança da multa pode efetuar-se mediante desconto no vencimento ou salário do condenado quando: a) aplicada isoladamente; b) aplicada cumulativamente com pena restritiva de direitos; c) concedida a suspensão condicional da pena. § 2º - O desconto não deve incidir sobre os recursos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família.

36 Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

37 Art. 52 É suspensa a execução da pena de multa, se sobrevém ao condenado doença mental.

38 Art. 60. *Critérios especiais da pena de multa.* Na fixação da pena de multa o juiz deve atender, principalmente, à situação econômica do réu. § 1º - A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, é ineficaz, embora aplicada no máximo. Multa substitutiva § 2º - A pena privativa de liberdade aplicada, não superior a 6 (seis) meses, pode ser substituída pela de multa, observados os critérios dos incisos II e III do art. 44 deste Código.

39 **Art. 326-A.** Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral: (Incluído pela Lei nº 13.834, de 2019) Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto. § 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção. § 3º Incurrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído. **Art. 326-B.** Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo. (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021). Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher: I – gestante; II - maior de 60 (sessenta) anos; III - com deficiência. **Art. 354-A.** Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

40 Tabela elaborada pelo autor.

	Código Eleitoral – art. 286	Código Penal – art. 49 e 60
Mínimo	1 dia-multa	10 dias-multa
Máximo	300 dias-multa	360 dias-multa
Valor	Salário-mínimo diário a um salário-mínimo.	1/30 do salário-mínimo a 5 vezes o valor deste salário
Multiplicação	É possível aumentar até o triplo a quantidade de dias-multa, respeitado o limite de 300 Dias-multa do <i>caput do art. 386</i>	É possível aumentar até o triplo o valor do dia-multa.
Atualização	Não prevista	Atualização quando da execução, pelos índices de correção monetária

Note-se, como diferenças importantes, os totais mínimo e máximo e o critério de multiplicação, a depender das condições econômicas do condenado. No Código Eleitoral, triplica-se a quantidade de dias-multa – porque o dispositivo diz que se deve respeitar o máximo previsto no *caput*, isto é, 300 dias-multa. No Código Penal, é o valor que se vê multiplicado. Não consideramos diferença relevante a ausência de previsão, no Código Eleitoral, de atualização monetária. Como esta atualização não representa aumento, mas preservação do valor da condenação, entendemos que é possível aplicar ao caso o previsto no art. 49, § 2º, do Código Penal.

A dosimetria da pena de multa deve atender, precipuamente, a culpabilidade e a capacidade econômica do condenado. A nosso ver, este critério não se subsume à regra geral da dosimetria da pena privativa de liberdade, com suas três fases. Apenas o encontro

inicial da quantidade de dias-multa, entre os mínimos e máximos previstos, deve observar as circunstâncias judiciais do art. 59 do Código Penal, como decidia o Superior Tribunal de Justiça⁴¹. Outrossim, consolidou-se a jurisprudência em sentido diverso, falando-se em simetria ou proporcionalidade entre pena corporal e de multa⁴². Deste modo, tem sido aplicado o procedimento trifásico para a dosimetria da sanção pecuniária⁴³, o que vem sendo observado pelos tribunais⁴⁴. Francisco Dirceu Barros e Janiere Portela Leite Paes assim o dizem: “Na fixação do *quantum* de dias-multa, o juiz eleitoral deve levar em conta o critério trifásico descrito no art. 68 do Código Penal (circunstâncias judiciais, agravantes e atenuantes genéricas e causas de aumento e diminuição de pena”⁴⁵.

Não vemos como aplicar as disposições do Código Penal relativas à multa, quando contrastantes com o previsto no Código Eleitoral. Quando não há tal diferença, a aplicação é bem-vinda. É o caso das regras sobre atualização do valor da multa, desconto no salário, preservação de recursos indispensáveis ao sustento do condenado e sua família, suspensão em caso de sobrevivência de doença mental e conversão da sanção em dívida de valor.

Quanto à substituição da pena privativa de liberdade em multa, prevista no art. 60, § 2º, do Código Penal, para penas não superiores a seis meses, aplicável, no campo eleitoral, o disposto na Súmula 171 do Superior Tribunal de Justiça: “Cominadas cumulativamente,

41 Penal. Pena de multa. Cálculo. 1. De acordo com o sistema do dia-multa adotado pela nova parte geral do Código penal, a pena de multa deve ser calculada em duas fases distintas. Na primeira é fixado o número de dias-multa entre o mínimo de 10 e o máximo de 360, considerando as circunstâncias judiciais do art. 59 do Diploma Pena. Na segunda, determina-se o valor de cada dia-multa levando-se em conta a situação econômica do condenado.

42 5. De acordo com a compreensão desta Corte, a pena de multa deve ser aplicada proporcionalmente à pena privativa de liberdade. 6. BRASIL. Habeas corpus parcialmente concedido apenas para, corrigindo erro material, estabelecer a pena do paciente em 1 (um) ano e 2 (dois) meses de reclusão, cabendo ao Juiz da execução proceder às adequações que se fizerem necessárias relativamente às medidas restritivas de direitos aplicadas, bem como para reduzir a pena de multa para 11 (onze) dias-multa, mantidos os demais termos da sentença e do acórdão.

43 4. A pena pecuniária revela-se consentânea com o critério trifásico

44 3. Desse modo, constatei o flagrante constrangimento ilegal apontado pela impetrante e passei ao novo cálculo da dosimetria da pena do paciente, observados os critérios adotados pelas instâncias singelas e por esta Corte de Justiça. Na primeira fase, mantive a pena-base em 2 anos e 6 meses de reclusão, e 12 dias-multa. Na segunda etapa, ausentes circunstâncias agravantes e presente as atenuantes da confissão espontânea e menoridade relativa, as sanções foram reduzidas ao piso legal de 2 anos de reclusão, e 10 dias-multa. Na terceira fase, afastada a causa de aumento relativa ao repouso noturno e reconhecida apenas a modalidade privilegiada do furto, apliquei a fração de redução em 1/2, ficando as sanções do paciente estabilizadas para o delito de furto em 1 ano de reclusão, e 5 dias-multa.[...]

45 BARROS, Francisco Dirceu Barros; PAES, Janiere Portela Leite. *Direito Eleitoral Criminal*, Tomo I. Direito Material, 2ª. Edição, revista e ampliada. Curitiba, Juruá Editora, 2020, p. 172.

em lei especial, penas privativas de liberdade e pecuniária, é defeso a substituição da prisão por multa”.

VIII - AS PENAS ELEITORAIS DISTINTAS DA PRISÃO E MULTA

Examinando a legislação eleitoral, encontram-se sanções penais que diferem daquelas empregadas no Código Penal, no qual tem-se a prisão – substituível por multa ou “pena restritiva de direitos”, em alguns casos – e a multa, alternativa ou cumulativa. Muitos crimes eleitorais preveem apenas a multa como sanção. É o caso dos art. 292 e 303, 304 e 306 do Código Eleitoral, embora sobre tais crimes haja suspeita fundada de não recepção constitucional⁴⁶. Há, com tal característica, uma figura típica na Lei 6.091/74, crimes de transporte de eleitores⁴⁷.

Observa-se que, em todos estes crimes, há limites mínimo e máximo cominados. Assim, o encontro da pena final deverá observar o procedimento trifásico do Código Penal.

a) A antecipada definição da pena substitutiva

Situação comum nos tipos da Lei 9.504/97 é a prestação de serviços comunitários oferecida, já inicialmente, como alternativa. Veja-se o sancionamento do crime de “boca de urna”, art. 39, § 5º: “Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil *Ufirs*: [...]’ É a mesma situação dos crimes dos artigos

46 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Investigação e processo dos crimes eleitorais e conexos*. Saraiva Jur, São Paulo, 2022, p. 44-45.

47 Art. 2º Se a utilização de veículos pertencentes às entidades previstas no art. 1º não for suficiente para atender ao disposto nesta Lei, a Justiça Eleitoral requisitará veículos e embarcações a particulares, de preferência os de aluguel. Parágrafo único. Os serviços requisitados serão pagos, até trinta dias depois do pleito, a preços que correspondam aos critérios da localidade. A despesa correrá por conta do Fundo Partidário. (...) Art. 11. Constitui crime eleitoral: I - descumprir, o responsável por órgão, repartição ou unidade do serviço público, o dever imposto no art. 3º, ou prestar, informação inexata que vise a elidir, total ou parcialmente, a contribuição de que ele trata: [...] II - desatender à requisição de que trata o art. 2º: Pena - pagamento de 200 a 300 dias-multa, além da apreensão do veículo para o fim previsto;

34⁴⁸, 40⁴⁹, 57-H, §2⁵⁰, art. 68, 2^o.⁵¹, art. 87, § 4⁵² e art. 91⁵³. da lei.

No Código Penal, a prestação de serviços é apresentada como pena “substitutiva” da pena privativa de liberdade, art. 44, não constando do preceito secundário dos tipos penais.

Surge então a dúvida sobre a aplicação do mencionado artigo 44 do Código Penal⁵⁴. As condições ali previstas para a substituição

48 Art. 34. (VETADO). § 1º Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, os partidos poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que divulgaram pesquisas de opinião relativas às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade dos respondentes. § 2º O não-cumprimento do disposto neste artigo ou qualquer ato que vise a retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR. § 3º A comprovação de irregularidade nos dados publicados sujeita os responsáveis às penas mencionadas no parágrafo anterior, sem prejuízo da obrigatoriedade da veiculação dos dados corretos no mesmo espaço, local, horário, página, caracteres e outros elementos de destaque, de acordo com o veículo usado.

49 Art. 40. O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR.

50 Art. 57-H. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação. [...] § 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). § 2º Iguamente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas na forma do § 1º.

51 Art. 68. O boletim de urna, segundo modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, conterá os nomes e os números dos candidatos nela votados. § 1º O Presidente da Mesa Receptora é obrigado a entregar cópia do boletim de urna aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após a expedição. § 2º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviço à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de um mil a cinco mil UFIR.

52 Art. 87 Na apuração, será garantido aos fiscais e delegados dos partidos e coligações o direito de observar diretamente, a distância não superior a um metro da mesa, a abertura da urna, a abertura e a contagem das cédulas e o preenchimento do boletim. [...] § 4º O descumprimento de qualquer das disposições deste artigo constitui crime, punível com detenção de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período e multa, no valor de um mil a cinco mil UFIR.

53 Art. 91. Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição. **Parágrafo único:** A retenção de título eleitoral ou do comprovante de alistamento eleitoral constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade por igual período, e multa no valor de cinco mil a dez mil UFIR.

54 Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo; II – o réu não for reincidente em crime doloso; III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. § 1º (VETADO) § 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos. § 3º Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e

da pena devem ser observadas pelo juiz eleitoral? Ou será que há um comando direto e específico no sentido de que ele simplesmente escolha a pena privativa de liberdade ou a prestação de serviços, sem considerar restrições como a não reincidência em crime doloso ou a exigência de “circunstâncias judiciais” favoráveis?

Entendemos que o artigo 44 do Código Penal é aplicável, exceto seu parágrafo 2º, onde se autoriza que “na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos”. Para os mencionados crimes da Lei 9.504/97 o legislador eleitoral já determinou que a substituição da pena corporal será, necessariamente, por prestação de serviços comunitários. O elenco de “penas alternativas” do art. 43 do Código Comum não é aplicável⁵⁵. Nada de limitação de final de semana, perda de bens ou valores, prestação pecuniária ou multa. Quanto a esta última, a propósito, cabe notar que ela é sempre trazida de modo cumulativo: prestação de serviços à comunidade e multa.

Temos que andou mal o legislador eleitoral ao restringir as opções judiciais de substituição. Era melhor não ter trazido tal especificação, deixando o assunto integralmente ao alcance dos artigos 43 e 44 do Código Penal.

Se for descumprida injustificadamente a prestação de serviços comunitários fixada, o condenado terá que ser recolhido ao cárcere. É o que dispõe o art. 44, “§ 4º, do Código Penal, aplicável ao caso de descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão

b) A pena de cassação de registro e ou diploma

Há dois tipos que trazem esta pena peculiar aos crimes eleitorais:

Código Eleitoral

Art. 334. Utilizar organização comercial de vendas, distribui-

a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime. § 4º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. § 5º Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior.

55 Art. 43. As penas restritivas de direitos são: I - prestação pecuniária; III - limitação de fim de semana. IV - prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; V - interdição temporária de direitos; 0 VI - limitação de fim de semana.

ção 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. Lei 6.091/74

Art. 11. Constitui crime eleitoral: [...] V - utilizar em campanha eleitoral, no decurso dos 90 (noventa) dias que antecedem o pleito, veículos e embarcações pertencentes à União, Estados, Territórios, Municípios e respectivas autarquias e sociedades de economia mista: Pena - cancelamento do registro do candidato ou de seu diploma, se já houver sido proclamado eleito.

Entendemos que estes tipos são válidos, vigentes e aplicáveis. A conduta do art. 11, V, da Lei 6.091/74 deve ser interpretada em consonância com as disposições da Lei 9.504/97, art. 73 (condutas vedadas). Ali se veda e sanciona civilmente o uso de automóveis pertencentes à administração pública para fins de campanha eleitoral, exceto em relação ao Presidente da República⁵⁶, que deverá providenciar o ressarcimento ao erário dos gastos havidos⁵⁷.

O crime do art. 334 não é próprio de candidato, mas, se um deles for responsável, enfrentará a pena cumulativa da perda do registro. Já o crime do art. 11 é próprio de candidato, que não é mero beneficiário da conduta de terceiros (como pode acontecer nas ações eleitorais cíveis) mas autor do fato, sendo a perda do registro ou diploma a única sanção cominada.

Tais sanções supõem o trânsito em julgado da sentença condenatória. Idealmente, este efeito deveria ocorrer em tempo hábil

56. Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; [...] § 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

57 Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado. § 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo. § 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá *ex officio* à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores. § 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno. § 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

para obstar o prosseguimento dos atos de campanha ou evitar diplomação e posse do candidato responsável, o que se afigura difícil, pois estar-se-ia falando de poucos meses. Se o trânsito em julgado sobrevier na constância de eventual mandato, ele deverá ser declarado perdido pela Justiça Eleitoral. Em sentido diverso, Carlos Eduardo Figueiredo sustenta que, em nome do princípio constitucional da legalidade, “após a eleição, mesmo sendo o réu, candidato, só será aplicada a pena privativa de liberdade”⁵⁸. Respeitosamente, divergimos. A cassação do registro significa que a participação do candidato na campanha eleitoral foi írrita, implicando na invalidação de eventual diploma e na perda de mandato. É assim nas ações eleitorais cíveis e não há razão para que seja diferente no âmbito penal.

c) A pena de suspensão da atividade eleitoral dos diretórios partidários

O Código Eleitoral, em disposição *avant la lettre*, prevê uma modalidade de responsabilidade penal da pessoa jurídica:

Art. 336. Na sentença que julgar ação penal pela infração de qualquer dos artigos. 322, 323, 324, 325, 326,328, 329, 331, 332, 333, 334 e 335, deve o juiz verificar, de acordo com o seu livre convencimento, se diretório local do partido, por qualquer dos seus membros, concorreu para a prática de delito, ou dela se beneficiou conscientemente.

Parágrafo único. Nesse caso, imporá o juiz ao diretório responsável pena de suspensão de sua atividade eleitoral por prazo de 6 a 12 meses, agravada até o dobro nas reincidências.

Os crimes dos artigos 322, 328, 329 e 333 estão revogados. A previsão do artigo 336 permanece aplicável para os crimes de divulgação de fatos inverídicos, art. 323, calúnia, art. 324, difamação, art. 325, injúria, art. 326, inutilização de propaganda ilícita, art. 321, impedimento do exercício de propaganda, art. 332, 334, utilização de organização de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para proselitismo eleitoral e 335, propaganda em língua estrangeira. Escrevemos, em nosso livro “Investigação e Processo dos Crimes eleitorais e conexos”, o que segue:

A despeito da simpatia que temos pela tese da responsabilização penal da pessoa jurídica, observa-se que este é

⁵⁸ *HAMMERSCHMIDT*, Denise, coord. Crimes Eleitorais Comentados e Processo Penal Eleitoral. Curitiba: Juruá, 2022.

um rol estranho, centrado nos crimes contra a honra e nos estorvos à propaganda alheia. O crime do art. 335 integra o rol daqueles que sequer foram, a nosso ver, recebidos pela Constituição de 1988, por sua marcada xenofobia. Não temos notícia de que essas sanções aos diretórios locais dos partidos tenham sido, jamais, aplicadas. De qualquer forma, não parece possível condenar os diretórios dos partidos sem que eles tenham sido chamados a se defender nas ações penais eleitorais – como parece sugerir o parágrafo deste artigo –, como se a sanção a eles fosse um efeito secundário da condenação de terceiros. Eles devem ser incluídos na denúncia e ter direito ao devido processo legal⁵⁹⁶⁰.

Se denunciado, processado e, afinal, condenado, com trânsito em julgado, suportará o diretório local do partido a suspensão, a ser fixada pelo juiz, com base nas circunstâncias judiciais que forem aplicáveis, a suspensão por seis a doze meses. A restrição da responsabilização apenas aos diretórios “locais” é desproporcional. Abrange apenas os diretórios municipais, distritais e estaduais, deixando de fora o nacional. Como não é possível ampliar, pela via interpretativa, o alcance de norma penal condenatória, este aspecto pode ser lembrado para argumentar no sentido da não recepção constitucional deste artigo 336.

IX – CONCLUSÕES

As penas eleitorais são aplicáveis com o método e os parâmetros do Código Penal, excetuadas disposições eleitorais específicas, que se referem ao conceito de funcionário público eleitoral, às penas mínimas, as agravantes e atenuantes e à pena de multa. Há hipóteses sancionatórias peculiares, como a fixação, de antemão, da pena de prestação de serviços comunitários como alternativa à prisão, a perda de registro e diploma e, mesmo, a pena aplicada para pessoas jurídicas. Quando presentes tais tratamentos distintos, sua aplicação, para fins de dosimetria da sanção penal, é obrigatória. O presente estudo buscou dar viabilidade a estas diferenças, o que parece oportuno em momento no qual a jurisdição criminal

59 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Op. cit., p. 385.

60 No mesmo sentido, Janiere Portela Leite Paes: “Em observância aos princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal, se o juiz verificar a possibilidade de responsabilização do diretório e não constar da denúncia, os autos devem ser encaminhados ao Ministério Público Eleitoral para que seja dada oportunidade de aditamento da denúncia”.

eleitoral encontra-se em fase expansiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 13.834, de 04 de junho de 2019. Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 dez. 1940.

Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 dez. 1940.

Lei 4.737, de 15 julho de 1965. Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 1965.

Lei 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., Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 1974.

Lei n. 7.209, de 11 de julho de 84. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1984.

Lei 9.504 de 30 de setembro de 97. (VETADO). Lei das Eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 out. 1997.

Lei n. 9.983, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 Jul. 2000.

Lei nº 13.834, de 04 de junho de 2019. Brasília, DF. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13834&ano=2019&ato=dc9ITS61keZpWT854>.

BARROS, Francisco Dirceu Barros; PAES, Janiere Portela Leite. Direito Eleitoral Criminal – Tomo I – Direito Material. Curitiba: Juruá. 2. ed, revista e ampliada, 2020.

BOSCHI, José Antonio Paganella. Das penas e seus critérios de aplicação. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 8. ed., revista e atualizada, 2020.

GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. 5. ed. Atlas, São Paulo, 2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Investigação e Processo dos Crimes Eleitorais e Conexos. São Paulo: Saraiva jur, 2022.

HAMMERSCHMIDT, Denise, coord. Crimes Eleitorais Comentados e Processo Penal Eleitoral. Curitiba: Juruá, 2022.

ZÍLIO, Rodrigo López. Código Eleitoral, 9. ed. São Paulo, Juspodivm, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC n. 102.741-RS (Sexta Turma). Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 27 out 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1171417-DF (Quinta Turma). Rel. Min. Laurita Vaz, 04 out 2012)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Quinta Turma). Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 844375-MG. Rel. Min. Reynaldo da Fonseca.

INCORPORANDO LENTES DE GÊNERO NA JUSTIÇA ELEITORAL: Relato de experiência docente em um curso de curta duração.

INCORPORATING GENDER LENSES IN ELECTORAL JUSTICE: Report of teaching experience in a short course.

Salette Maria da Silva¹

RESUMO

O presente ensaio visa compartilhar, sobretudo com colegas docentes responsáveis pela formação continuada de juristas e de outros profissionais que atuam no sistema de justiça, nossa vivência na elaboração e condução de um curso de curta duração sobre a incorporação das lentes de gênero na Justiça Eleitoral, promovido pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), tendo por base o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, cujas diretrizes passaram a ser obrigatórias, para todo o Poder Judiciário brasileiro, a partir de março de 2023. Metodologicamente, apresentamos um texto descritivo, do tipo relato de experiência, contendo impressões (auto)críticas acerca da proposta formativa, dos recursos didáticos utilizados e das estratégias teórico-metodológicas adotadas, assim como os diálogos desenvolvidos com o público-destinatário e os *feedbacks* recebidos. A título de considerações finais, registramos que: 1) a adoção de uma abordagem centrada nas *pedagogias feministas* e no enfoque de gênero enquanto constructo gestado no âmbito dos estudos e movimentos feministas, seguida de reflexões críticas acerca das identidades, posicionalidades e realidades das pessoas participantes do curso, proporcionou uma melhor aproximação e compreensão dos diversos conceitos presentes no Protocolo referido; 2) o estímulo à identificação de lacunas no conteúdo do Protocolo e de desafios pessoais e/ou institucionais

¹ Advogada feminista, especialista em gestão de pessoas, mestra em Direito Constitucional, doutora em Estudos de Gênero e pós-doutora em Direito com ênfase em questões de gênero, experta em incorporação da perspectiva de gênero no Direito. Professora na Universidade Federal da Bahia, coordenadora do grupo de pesquisa e extensão JUSFEMINA/UFBA/CNPq. E-mail: salete.maria@ufba.br

diários, acompanhado de trocas baseadas em experiências práticas e na análise de um caso emblemático julgado pela Justiça Eleitoral sem lentes de gênero e insensível às interseccionalidades de raça, etnia e classe, possibilitou a realização de acalorados debates e ricas ponderações sobre a práxis jurisdicional tradicional e as contribuições dos feminismos jurídicos diante de demandas que versam sobre a participação política feminina, especialmente das mulheres negras e indígenas em disputas eleitorais.

Palavras-chave: Lentes de gênero. Justiça Eleitoral. Protocolo do CNJ. Capacitação. Relato de experiência. Pedagogias feministas.

ABSTRACT

This essay aims to share, especially with fellow teachers responsible for the continued training of jurists and other professionals who work in the justice system, our experience in preparing and conducting a short course on the incorporation of gender lenses in Electoral Justice, promoted by the Electoral Judiciary School of the Superior Electoral Court (EJE/TSE), based on the Protocol for Judgment with a Gender Perspective of the National Council of Justice-CNJ, whose guidelines became mandatory for the entire Brazilian Judiciary, from March 2023. Methodologically, we present a descriptive text, of the experience report type, containing (self)critical impressions about the training proposal, the teaching resources used and the theoretical-methodological strategies adopted, as well as the dialogues developed with the public-recipient and the feedback received. As final considerations, we note that: 1) the adoption of an approach centered on feminist pedagogies and the focus on gender as a construct created within the scope of feminist studies and movements, followed by critical reflections on the identities, positionalities and realities of the participating people of the course, provided a better approach and understanding of the various concepts present in the aforementioned Protocol; 2) encouraging the identification of gaps in the content of the Protocol and daily personal and/or institutional challenges, accompanied by exchanges based on practical experiences and the analysis of an

emblematic case judged by the Electoral Court without gender lenses and insensitive to race intersectionalities, ethnicity and class, enabled heated debates and rich considerations about traditional jurisdictional praxis and the contributions of legal feminisms in the face of demands that deal with female political participation, especially black and indigenous women in electoral disputes.

Key words: Gender lenses. Electoral justice. CNJ protocol. Training. Experience report. feminist pedagogies.

1. INTRODUÇÃO

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça brasileiro-CNJ elaborou um Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero², cuja aplicabilidade se tornou obrigatória para toda a magistratura brasileira a partir de março de 2023³. O referido documento, de importância inegável, foi inspirado em protocolo homônimo da Suprema Corte de Justiça mexicana que, após a condenação no Caso Campo Algodoeiro, atendeu, em 2013⁴, determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, implementando mudanças na condução dos processos judiciais e na formação contínua dos membros da magistratura.

A incorporação do enfoque de gênero no âmbito do sistema de Justiça constitui uma demanda antiga das mulheres, notadamente das feministas que atuam no campo jurídico,⁵ e um compromisso

2 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília: CNJ, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Enfam, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>

3 Conforme decisão aprovada em 14 de março de 2023 e nos termos da Resolução n. 492, de 17 de março de 2023. Cf. <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>

4 Em 2020 a Suprema Corte de Justiça mexicana publicou uma nova edição do seu protocolo, atualizando diversos aspectos, inclusive acolhendo as contribuições advindas da sociedade civil e de pesquisadoras do campo dos estudos de gênero e feminismo, especialmente da América Latina. Cf. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf

5 Os feminismos jurídicos, notadamente os latino-americanos, tem produzido e publicado, desde longa data, diversas pesquisas sobre a importância e a necessidade de adoção da mirada de gênero no campo jurídico, haja vista a necessidade de se garantir o pleno acesso à justiça para as mulheres e, consequentemente, o andamento de processos que não as revitimizem, mas garantam decisões judiciais justas e não violadoras dos direitos humanos da parcela feminina da sociedade. Cf. SILVA, Salette Maria da. *Feminismos jurídicos: aproximações teóricas, manifestações práticas, reflexões críticas*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021, 150 p.

internacional assumido pelo Brasil ao assinar tratados e convenções que visam a superação das desigualdades, das violências e das discriminações de gênero – a exemplo da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará).

Além disto, a perspectiva de gênero visa potencializar a concretização da igualdade social entre homens e mulheres, enquanto princípio constitucional explícito e tatuado no artigo 5º, inciso I da Carta Magna brasileira⁶, sendo, ainda, um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o ODS5, da Agenda 2030 da ONU, com o qual se comprometeram o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça-CNJ⁷.

Destarte, e visando tornar factível a adoção do referido enfoque no âmbito da Justiça brasileira, o Conselho Nacional de Justiça, através da política nacional prevista em diversas normativas⁸, vem estimulando e promovendo, com apoio da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados-ENFAM⁹, e de outras escolas judiciárias, a realização de eventos, seminários e cursos de formação inicial e/ou continuada para as/os juízes dos mais variados seguimentos da Justiça, uma vez que não existe uma única área da seara jurídica onde a perspectiva de gênero não seja necessária e/ou pouco relevante, afinal,

6 O movimento de mulheres no Brasil desempenhou papel importantíssimo no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, quando, através do lobby do batom, apresentou reivindicações que resultaram na constitucionalização dos direitos das mulheres brasileiras, conforme abundantemente explicitado em nossa tese doutoral defendida na Universidade Federal da Bahia, sob o título de “A Carta que Elas Escreveram: no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988”, cujos desdobramentos resultaram no livro homônimo e em diversos artigos de nossa autoria, haja vista que até a produção da referida pesquisa, os dados sobre o tema eram brutos, pois jamais haviam sido objeto de análise científica. Cf. SILVA, Salete Maria da. Constitucionalização dos direitos das mulheres no Brasil: um desafio à incorporação da perspectiva de gênero no Direito. *Interfaces Científicas - Direito*, 1(1), 59–69, 2012.

7 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Agenda 2030 no poder judiciário: Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. (Portal Agenda 2030 CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>.

8 Cf. Resoluções ns. 254 e 255, de 4 de setembro de 2018, relativas, respectivamente, ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário.

9 A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, mais conhecida pela sua sigla ENFAM, foi prevista, originalmente, na Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que promoveu mudanças estruturais no Poder Judiciário brasileiro. Sua efetiva implementação somente se deu em 2006, através da resolução n. 3 do STJ. A referida escola tem diversas atribuições, dentre elas a de regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos oficiais destinados ao ingresso e promoção na carreira da magistratura brasileira. Cf. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021.

[...] a influência do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia são transversais a todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, e produzem efeitos na sua interpretação e aplicação, inclusive nas áreas de direito penal, direito do trabalho, tributário, cível, previdenciário, etc (PROTOCOLO CNJ, 2021, n.p)¹⁰.

Na mesma esteira, a Justiça Eleitoral brasileira também vem promovendo, mesmo antes da obrigatoriedade das diretrizes do Protocolo do CNJ, um conjunto de ações, reflexões e produções (artísticas, literárias e também de natureza científica) com perspectiva de gênero no âmbito desta justiça especializada¹¹, sendo que, na maioria das vezes, tais iniciativas emanam da Comissão TSE Mulheres, cujas integrantes também atuam junto às Escolas Judiciárias Eleitorais, a exemplo da EJE/TSE, órgão responsável pela realização de “atividades de pesquisa, formação profissional, publicação e divulgação de trabalhos relacionados ao Direito Eleitoral, com vistas ao fortalecimento da democracia representativa e da educação para a cidadania”¹².

Diante disto, e em atenção a um convite formulado pela referida Escola, elaborei e conduzi o curso de curta duração denominado “Lentes de Gênero na Justiça Eleitoral: reflexões introdutórias ao protocolo do CNJ”, sobre o qual passo a tratar nas linhas a seguir.

10 Conforme consta da página não numerada e intitulada “Apresentação do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração deste Protocolo”, quinto parágrafo.

11 Por exemplo: a Portaria 791/2019, que instituiu a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência, com atribuições de planejamento e acompanhamento de ações relacionadas ao incentivo à participação feminina na política à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral; a Mostra sobre o Voto Feminino, uma exposição realizada em 2019, na entrada do Auditório I do edifício-sede do Tribunal, em Brasília, com destaque para mulheres que fizeram história na conquista do voto; a criação do site #Participa Mulher, contendo dados eleitorais com recorte de gênero e outras informações sobre a participação das mulheres na política e no judiciário brasileiro; o curso em EAD sobre Aplicação do Fundo Partidário – Participação das Mulheres, ofertado em 2020; uma edição especial na Revista Estudos Eleitorais totalmente dedicada ao debate da representatividade feminina na política, dentre outros. Cf. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#historico-comissao>

12 Conforme consta de sua página da web, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral é uma unidade administrativa que se encontra vinculada à Presidência da referida Corte, e cuja atuação está regulamentada pela Resolução-TSE nº 23.620, de 10 de junho de 2020. Em conjunto as EJEs dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), formam o chamado Sistema EJE, que trabalha de forma articulada com vistas a oferecer capacitação para ministros(as), juizes(as) eleitorais e demais profissionais do sistema, além de realizar projetos e ações voltadas ao fortalecimento da cidadania e aprimoramento das práticas eleitorais. Cf. <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=143>

2. A PROPOSTA FORMATIVA: NATUREZA, PÚBLICO-DESTINATÁRIO E CONTEÚDO

O curso no qual vivenciei a experiência docente ora compartilhada foi gestado, com muito zelo e dedicação, durante os meses de março e abril de 2023, com vistas a atender a uma demanda da EJE-TSE, apresentada pela assessora-chefa da referida Escola, doutora Polianna Pereira dos Santos, jurista comprometida com a temática dos direitos políticos das mulheres e nossa interlocutora em diversas reflexões acerca da cidadania feminina no Brasil.¹³

Na ocasião, tomei conhecimento do projeto “Trilhas de Capacitação dos Gabinetes do TSE” que, segundo as palavras da assessora mencionada, tem como objetivo “promover ações de capacitação coordenadas por professores renomados e direcionadas ao público interno da Justiça Eleitoral”.¹⁴

Após os diálogos iniciais, passei a compartilhar ideias e também a me orientar sobre as experiências formativas da EJE com duas servidoras igualmente competentes e super diligentes em suas respectivas funções: Lara Marina Ferreira¹⁵, coordenadora do Projeto de Capacitação Nacional das EJEs, o CNEJE/TSE¹⁶, e

13 Polianna é doutoranda em Direito (UnB), mestrada em Direito Político (UFMG) e especialista em Ciências Penais (IEC-PUC Minas). Além de assessora-chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, foi Assessora no Gabinete do Ministro Luiz Edson Fachin no Tribunal Superior Eleitoral entre 2018 e 2021 e é membro da Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres). Também é membro-fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e presidenta da Associação Visibilidade Feminina.

14 Minha impressão é de que o convite me foi formulado em face da minha longa trajetória como docente de cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Federal da Bahia, e também enquanto pesquisadora do campo dos estudos de gênero e feminismo, cujas publicações sobre participação política das mulheres e de outros grupos minorizados, assim como sobre feminismos jurídicos são facilmente localizáveis na web. E, não obstante existam diversas outras pesquisadoras e autoras que também trabalham nesta seara por este país afora, provavelmente o TSE considerou, neste momento específico, que a contribuição de uma docente oriunda de Universidade nordestina fortaleceria o debate em torno da superação de desigualdades, inclusive as desigualdades regionais. Por esta razão, optei por utilizar algumas publicações de minha autoria e de outras autoras e autores nordestinos, pois raramente os/as intelectuais e outros profissionais que atuam no centro-oeste, o sudeste e o sul do país (re)conhecem ou referenciam a vastíssima produção bibliográfica tecida entre “coqueiros, brisa e fala nordestina”, para usar um fragmento de uma música do baiano Caetano Veloso.

15 Lara Marina é especialista em Temas Filosóficos pela UFGM e mestrada em Direito (UFMG). Ex-Assessora da Escola Judiciária Eleitoral do TSE. Coordenadora Institucional da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e membro da Associação Visibilidade Feminina.

16 Projeto de Capacitação Nacional das EJEs (CNEJE), que visa “promover o alinhamento das ações de capacitação a serem desenvolvidas com magistradas e magistrados, servidoras e servidores nos diversos tribunais eleitorais, com o compartilhamento de pressupostos institucionais e metodológicos em âmbito nacional”. Cf. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/escola-judiciaria-eleitoral-do-tse-apresenta-projeto-de-capacitacao-nacional-para-magistrados-e-servidores>

Sabrina de Paula Braga¹⁷, coordenadora do Eixo de participação política de grupos minorizados do mencionado Projeto, e que, ao longo de algumas semanas, me deu coordenadas necessárias para o bom desenvolvimento da proposta em comento.

Realizadas as tratativas necessárias, encaminhei uma *proposta de curso básico, de caráter introdutório e de curta duração* sobre a incorporação da perspectiva de gênero (PEG) nos julgados do TSE, a ser ofertado, de forma híbrida (presencial e virtualmente), pela Escola Judiciária Eleitoral-EJE, entre os dias 22 a 26 de maio de 2023, tendo como público-destinatário assessoras e assessores dos gabinetes de magistradas/os da Justiça Eleitoral, com vagas para até 50 pessoas.

Ao todo, se inscreveram 37 pessoas, sendo 25 delas do gênero feminino e 12 do gênero masculino, conforme consta de suas apresentações virtuais e algumas presenciais. Destas, apenas uma era magistrada e todas as demais ocupavam cargos de servidor(a) efetivo(a) da Justiça Eleitoral e/ou de assessor(a) técnico(a) em gabinete ministerial e/ou em setores administrativos dos tribunais eleitorais.

Convém destacar que, dentre as pessoas inscritas, 15 residiam na capital do país, onde também desempenhavam suas funções no próprio TSE. As demais participantes vieram de outros estados, onde exerciam cargos e/ou funções junto aos Tribunais Eleitorais Regionais.¹⁸ Todas as pessoas que compareceram às aulas presenciais externaram o interesse em compartilhar a aprendizagem, construída coletiva e entusiasticamente ao longo do curso, com seus/suas colegas de trabalho em seus respectivos estados, o que fez com que tomassem a iniciativa de criarem um grupo de *whatsapp* para manter o contato, o qual continua ativo.

17 Sabrina é analista judiciária do TRE-MG, mestra em Direito Político (UFMG) e doutoranda pelo mesmo programa (UFMG), sendo também membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político/ABRADEP e membro da Comissão de Promoção de Igualdade Racial na Corte eleitoral, onde tem contribuído com os debates acerca das questões de gênero e étnico-raciais, incluindo a produção de material didático e outras iniciativas. Para saber mais sobre suas importantes contribuições, conferir as redes do TSE. Cf. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/em-encontro-tse-lanca-cartilha-expressoes-racistas-por-que-evita-las>

18 A partir das apresentações realizadas no ambiente virtual de aprendizagem, assim como dos diálogos e trocas estabelecidas presencialmente, foi possível perceber que as pessoas participantes atuavam em estados como: Piauí, Pernambuco, Ceará, Sergipe, Paraíba, Alagoas, Tocantins, Rio Grande do Sul, Pará, São Paulo, Porto Alegre, Paraná.

No que diz respeito à carga horária, ficou consensuado que seriam 12 horas/aulas, distribuídas em 3 aulas remotas e assíncronas, ministradas através do ambiente virtual de aprendizagem da EADEJE,¹⁹ e 2 aulas presenciais, ambas ministradas em auditório especificamente reservado para este fim no âmbito da EJE-TSE, em Brasília²⁰.

Quanto à *ementa*, o curso abordava os seguintes temas/aspectos: Perspectiva de gênero como abordagem política, teórica e metodológica de matriz feminista. Consciência de gênero interseccional. O enfoque de gênero nas ações estatais: contribuições dos feminismos jurídicos. Práticas jurídicas com lentes de gênero. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (do Conselho Nacional de Justiça-CNJ) e sua aplicabilidade na Justiça Eleitoral.

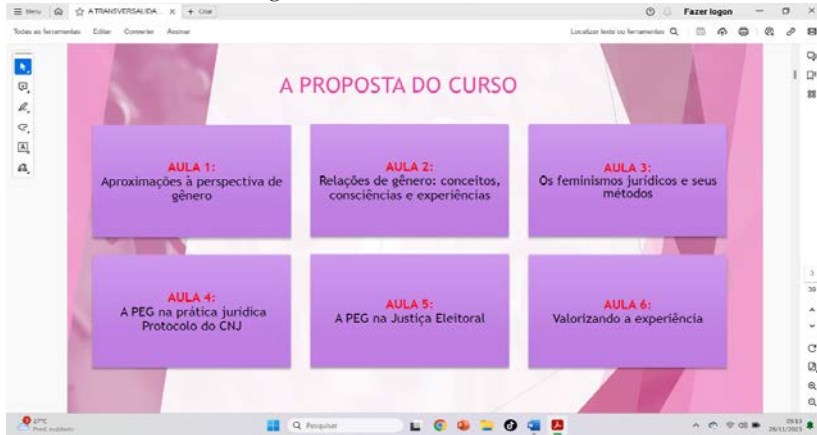
O *objetivo geral* da proposta formativa consistia em: oferecer ao público destinatário elementos críticos, de ordem teórico-conceitual e metodológica, para uma melhor compreensão do enfoque de gênero e adequada aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (do Conselho Nacional de Justiça-CNJ), cujas diretrizes se tornaram obrigatórias para todos os tribunais e instâncias do Poder Judiciário brasileiro desde o março de 2023.

Com base na ementa e nos objetivos mencionados, planejei as aulas a partir de temas e tópicos que dialogam diretamente com as diretrizes do Protocolo do CNJ, mas não se restringem a eles, pois a estratégia metodológica visa precisamente transbordar o referido Manual e, onde e quando couber, problematizar suas lacunas e insuficiências. Os conteúdos das aulas vão do geral ao específico, isto é, dos aspectos históricos, políticos, epistêmicos e teórico-conceituais da perspectiva de gênero à prática cotidiana no âmbito da Justiça, privilegiando sempre a subjetividade das pessoas e valorizando suas experiências, estimulando um olhar e uma postura crítica e autocrítica frente a diversos fatores e fenômenos que atravessam e/ou incidem sobre o sistema de justiça, conforme explicitado nos quadros a seguir:

¹⁹ Educação à Distância da EJE-TSE. Cf. <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=487>

²⁰ As aulas presenciais foram ministradas na tarde do dia 25/05/2023, das 14h30 às 17h30 e na manhã do dia 26/05, das 9h às 12h, totalizando 6 horas de convivência com a turma.

Figura 1 – Panorama das aulas do curso



Fonte: da própria autora

Quadro 1 - Aula 1 – remota e assíncrona - Aproximações à perspectiva de gênero

Objetivos específicos:

Compreender a perspectiva de gênero (PEG) como abordagem e ferramenta política, teórica e metodológica de matriz feminista

Identificar os principais marcos políticos e jurídicos de inserção da PEG nas ações estatais

Conhecer os esforços dos feminismos para a institucionalização da PEG no Brasil

Conteúdo programático:

Perspectiva de gênero como um constructo teórico-metodológico feminista

Marcos políticos e jurídicos referentes à PEG em âmbito internacional e nacional

Incidência feminista pela incorporação da PEG nas políticas e poderes públicos no Brasil

Metodologia:

Leitura de um pequeno texto

Apreciação crítica de um pequeno vídeo sobre a luta das mulheres por seus direitos

Avaliação:

Estudo dirigido

Fonte: da própria autora

Quadro 2 - Aula 2 – remota e assíncrona - Relações de gênero: conceitos, consciências e experiências

Objetivos específicos:

Apropriar-se dos conceitos básicos relacionados à PEG

Exercitar a autopercepção enquanto sujeitos gendrados e racializados

Refletir sobre o papel do Direito e do Poder Judiciário na (des)construção da ordem de gênero

Conteúdo programático:

Conceitos básicos e questões centrais relacionadas à PEG

Consciência de gênero interseccional

Direito, Sistema de Justiça e (des)construção do gênero

Metodologia:

Leitura de 1 texto sobre consciência de gênero e da Parte 1 do Protocolo

Apreciação crítica de vídeos sobre desigualdade de gênero e atuação jurídica com e sem PEG

Avaliação:

Atividade autorreflexiva: memórias de experiências gendradas

Fonte: da própria autora

Quadro 3 - Aula 3 – remota e assíncrona - Os feminismos jurídicos e seus métodos

Objetivos específicos:

(Re)conhecer os métodos jurídicos feministas como instrumentos legítimos de interpretação e a aplicação do Direito

Conteúdo programático:

O direito sob a ótica dos feminismos jurídicos

Os métodos jurídicos feministas

Metodologia:

Leitura de 1 texto sobre métodos jurídicos feministas

Apreciação crítica de um pequeno vídeo sobre atuação jurídica com e sem PEG

Avaliação:

Resenha crítica sobre os métodos jurídicos feministas

Fonte: da própria autora

Quadro 4 - Aula 4 - presencial - A PEG na prática jurídica/judiciária*Objetivos específicos:*

Identificar os principais elementos a serem observados na adoção da PEG em cada etapa processual

Refletir sobre os desafios e possibilidades de incorporação da PEG no âmbito do Poder Judiciário

Conteúdo programático:

A PEG na prática jurídica em geral

Metodologia:

Leitura prévia da Parte 3 do Protocolo CNJ

Exposição dialogada, com auxílio de *power point*, seguida de trabalho em grupo.

Apreciação crítica de um pequeno vídeo sobre atuação sem e com PEG

Avaliação:

Mapa mental seguindo de reflexões críticas sobre os elementos da PEG nas etapas processuais

Fonte: da própria autora

Quadro 5 - Aula 5 – presencial - A PEG na Justiça Eleitoral*Objetivos específicos:*

Refletir sobre aspectos específicos da aplicação da PEG em processos de competência da Justiça

Eleitoral, com ênfase no TSE

Compartilhar experiências, compreensões e sugestões destinadas à construção de um protocolo específico para a Justiça Eleitoral

Conteúdo programático:

A PEG na Justiça Eleitoral: o que diz o protocolo do CNJ?

Outros aspectos que merecem um *olhar gendrado* na Justiça Eleitoral

Metodologia:

Leitura prévia da Parte 3 do Protocolo CNJ (p. 118, 119)

Exposição dialogada, com auxílio de *power point*

Trabalho em grupo: compartilhamento de experiências entre participantes

Avaliação:

Reflexão crítica em grupo sobre possibilidades e limites de implementação da PEG a partir de um caso concreto (recém julgado pelo TSE com insensibilidade de gênero e suas interseccionalidades)

Fonte: da própria autora

Quadro 6 - Aula 6 – remota e assíncrona - Valorizando a experiência

Objetivos específicos:

Delinear um esboço de guia de trabalho para julgamentos com PEG especificamente no TSE

Conteúdo programático:

Julgamentos do TSE segundo as lentes gendradas de quem os produz

Metodologia:

Trabalho em grupo

Avaliação:

Construção coletiva de um guia (cartilha) para a atuação com PEG na Justiça Eleitoral

Fonte: da própria autora

Convém destacar que os conteúdos de todas as aulas foram trabalhados de maneira entusiástica e satisfatória por todas as pessoas participantes, tanto nas aulas remotas como nas presenciais. Porém, vale a pena registrar que as aulas presenciais favoreceram um maior engajamento e uma troca mais efetiva e afetiva entre pares, uma vez que possibilitaram a experiências e vivências sensoriais, isto é, o *sentimento da presença*, o *calor humano* característico dos *encontros energéticos*, o *brilho no olhar*, a *linguagem corporal* dentre outras sensações e sentimentos que nós, seres humanos, compartilhamos e emanamos através do abraço, das falas e/ou das escutas atentas em diversas ocasiões, inclusive nos intervalos para um bem-vindo café e/ou estreitamento de laços.

3. RECURSOS DIDÁTICOS E ESTRATÉGIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS ADOTADAS

No que concerne aos *recursos didáticos*, vale destacar que, para as aulas remotas e assíncronas, foram utilizados 5 pequenos vídeos correspondentes aos temas de cada encontro²¹ e 4

21 Todos os vídeos - de acesso público na internet - são de curta duração e guardam em perfeita sintonia com os conteúdos das aulas. O primeiro deles trata da luta das mulheres por seus direitos, isto é, da contribuição dos movimentos feministas em sua diversidade de perspectivas e agendas; outro trata das desigualdades de gênero, raça e classe, visibilizando seu impacto quando do cruzamento destas opressões na vida cotidiana das mulheres, notadamente daquelas oriundas dos grupos sociais historicamente vulnerabilizados e invisibilizados, como negras, indígenas, trans, pobres, com deficiência, dentre outras. Os vídeos utilizados nas duas últimas aulas se referiam a situações de discriminação e violência institucional bastante comuns no dia a dia do sistema de justiça, quando mulheres e outros grupos têm seus direitos restringidos e/ou negados em face

textos, sendo que o primeiro deles correspondia a algumas partes específicas do Protocolo do CNJ²² e os outros 3 correspondiam a pequenos artigos de minha autoria – dois dos quais foram preparados exclusivamente para as referidas aulas²³ - tudo seguido de atividades avaliativas diversas, tais como estudo dirigido, breve resenha crítica e construção de *memória/trajetória gendrada*, isto é, um tipo de exercício de autorreflexão sobre contextos sócio-históricos e culturais e sobre o processo de construção da consciência de gênero, consciência étnico-racial e consciência de classe, dentre outros marcadores sociais da diferença e da desigualdade, tudo com vistas a trabalhar as assimetrias e hierarquias sociais, e seus respectivos estereótipos, desde um esforço de autopercepção das/dos participantes e de sua compreensão acerca das tensões, negociações e aproximações com as alteridades.

Vale pontuar que, antes mesmo da primeira aula, foram disponibilizados, na sala virtual de aprendizagem, o Plano de curso e seu cronograma, assim como um fórum de apresentação através do qual interagimos de maneira acolhedora e criativa. Nas aulas presenciais, utilizei *slides* para o compartilhamento de conteúdos, além de pequenos vídeos já mencionados.

Durante as exposições dialogadas, exibi algumas notícias de jornais sobre decisões judiciais sem PEG, e o impacto disto na vida das mulheres negras e indígenas, fazendo menção, ainda que de passagem, a alguns cordéis de minha autoria que tratam especifi-

de preconceitos relacionados ao gênero e outros marcadores sociais. Em ambos, foram explorados inúmeros exemplos de abordagens com e sem perspectiva de gênero, seja em contextos de atendimento levado a cabo por servidores/as técnicos/as da Justiça e/ou pelos demais profissionais do direito, notadamente magistradas e magistrados.

22 Foi solicitado aos estudantes que lessem o Protocolo do CNJ na íntegra durante as aulas assíncronas. E, para as aulas presenciais, focassem especificamente nas páginas 16-39 da Parte 1, 54-57 da Parte 2 e 118-119 da Parte 3, cujos conteúdos seriam objeto de reflexão ao longo dos debates.

23 Considerando que as pessoas inscritas realizariam um curso de curta duração sobre temas que exigem reflexões profundas sobre as quais muitas delas não tiveram contato antes, e o fariam simultaneamente a sua jornada laboral, optei por produzir um material didático básico, específico e exclusivo para o curso, a partir do qual fosse possível oferecer uma visão panorâmica da perspectiva de gênero como constructo feminista e trazer para a formação as contribuições do campo sobre processos de inclusões e exclusões de gênero, focando nas experiências, consciências e correlações conceituais. Considerando ainda que a perspectiva de gênero, no que tange aos julgados, deve ser adotada a partir de uma compreensão acerca dos “métodos jurídicos feministas”, também indiquei leituras sobre feminismos jurídicos latino-americanos e suas contribuições práticas, visto que tais referências não estão presentes no Protocolo do CNJ. Por isso, adotei uma metodologia que visava intercalar os conteúdos do Protocolo com outras leituras que considero importantes e necessárias para as formações e/ou capacitações voltadas à incorporação do enfoque de gênero no sistema de justiça. Os textos estão disponíveis no ambiente virtual de aprendizagem da EADEJE-TSE.

camente de temas como *afetos feministas*²⁴, *cidadania feminina*²⁵ e sobre a luta política por *mais mulheres no poder*²⁶, notadamente mais mulheres negras²⁷, cuja exclusão histórica e sub-representação atual constitui, a meu ver, um exemplo prototípico da violência política simbólica²⁸.

Quanto às *estratégias teórico-metodológicas*, procurei destacar, antes de tudo, que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ apresenta conceitos como gênero, estereótipos de gênero, desigualdades e outros termos correlatos, assim como exemplos práticos para que os julgamentos não reproduzam tais estereótipos e/ou perpetuem iniquidades de gênero, seja no desenrolar das audiências, no bojo dos processos judiciais e/ou no conteúdo das decisões, notadamente de mérito.

Porém, apesar da importância, qualidade e relativa profundidade dos conteúdos tratados no referido documento, não é suficiente e muito menos recomendável que profissionais do Direito, notadamente magistrados/as e assessores/as que não tiveram em sua formação inicial ou complementar qualquer aproximação com as teorias feministas do Direito, se limitem à leitura do referido documento com vistas a aplicá-lo em peças processuais ou em audiências jurisdicionais, pois, em assim agindo, correrão o risco de, ainda que involuntariamente, cometerem equívocos ou inadequações e, com isto, replicarem práticas insensíveis às questões de gênero e suas interseccionalidades, a exemplo do *ethos* que eu tenho denominado de “cara-crachá”²⁹ que, mesmo diante de

24 Cordel Afetos Feministas. Cf. https://cordelirando.blogspot.com/2018/01/blog-post_15.html

25 Cordel Cidadania: nome de mulher. Cf. https://issuu.com/acervocordeis/docs/cidadania_nome_de_mulher

26 Cordel “Mais Mulheres no Poder”. Cf. <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/29352/17426>

27 SILVA, Salete Maria da. Eleições 2022: o lugar das mulheres negras nas chapas majoritárias. Salvador: TRE/BA. Populus. Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, n. 13, dez, 2022.2, p. 233-262. Disponível em <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=5572>

28 SILVA, Salete Maria da. Supremacia masculina nos partidos políticos: Violência política simbólica contra as mulheres? Revista Estudos Eleitorais., Brasília, DF, v. 16, n. 2, jun./dez. disponível em https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/11949/2022_silva_supremacia_masculina_partidos.pdf?sequence=1

29 Isto é, um conjunto de costumes, hábitos e práticas de apreciação dos fatos e das normas semelhantes às formas tradicionais de interpretação do Direito que, não raro, privilegiam a simples subsunção do fato à norma, sem reflexões críticas e minuciosas acerca do contexto, da complexidade do fenômeno social e das desigualdades que este engendra, assim como sem diálogo com outras abordagens que tratam, cientificamente, de temas e problemas que afetam a sociedade, notadamente sua parcela feminina, que constitui, em termos numéricos, mais da metade da população do globo terrestre.

questões desafiadoras e/ou de propostas inclusivas, inovadoras e emancipatórias, opera de forma simplista, mecânica, funcional, instrumental e, muitas vezes, apressada e irrefletida, favorecendo, sem dúvida, a manutenção do *status quo* social.

Ademais, se as/os trabalhadoras/es jurídicas/os se limitarem à leitura do Protocolo, sem qualquer formação crítica que as/os estimule a construção subjetiva de um “*olhar gendrado*”, dificilmente transformarão suas convicções mais profundas e, conseqüentemente, suas práticas laborais de forma mais consciente e decisiva, pois um Protocolo, por si só, não substitui décadas de insensibilidade de gênero ou de (de)formação jurídica androcêntrica e patriarcal. Até porque, como bem disse Drummond, “os lírios não nascem da lei” e as transformações profundas podem até serem exigidas por meio de ato normativo ou de uma resolução, a exemplo da elaborada pelo CNJ, mas somente se consolidarão mediante processos educativos e formativos contínuos e levados a cabo, de preferência, por profissionais com formação sólida e larga experiência nestes assuntos, uma vez que as temáticas e sugestões que o Protocolo apresenta são resultantes de décadas de debates, reflexões e proposições políticas alicerçadas em produções científicas feministas, notadamente dos feminismos jurídicos que nem sempre foram (e ainda não são) devidamente (re)conhecidos e/ou contemplados pelas Faculdades de Direito e/ou pelas próprias escolas judiciárias por este país afora.

Destarte, destaquei, ao longo das aulas, que os conteúdos do referido Protocolo precisam ser apreciados, estudados, discutidos, apropriados e complementados com reflexões e atividades que possibilitem uma compreensão mais ampla, profunda e até mesmo mais (auto)crítica daquilo que está sendo exigido na condução de processos e na elaboração de sentenças, uma vez que, apesar da sua importância, nenhum protocolo ou guia de ação pode ser tomado como receita de bolo ou medida definitiva, e tampouco pode estar imune às críticas ou às sugestões para aprimoramentos, vez que suas diretrizes sintetizam reflexões absolutamente necessárias, mas que serão expostas a contextos e atores jurídicos diversos, o que exigirá reflexões permanentes e que ultrapassem os limites de suas proposições, a exemplo do processo de construção da própria consciência de gênero interseccional dos sujeitos envolvidos e do

(re)conhecimento do processo de construção da PEG, como ferramenta teórico-metodológica destinada à concretização da igualdade de gênero nas mais diversas políticas e ações institucionais; o que constituiu o diferencial do curso ora relatado.

Ademais, conforme pontuei em sala, as próprias referências bibliográficas utilizadas pelo Protocolo também estão sujeitas ao escrutínio crítico e formativo, tudo com vistas a se refletir sobre as escolhas epistêmicas e as injustificáveis ausências de produções feministas do continente latino-americanas e de autoras brasileiras do norte e nordeste³⁰, cujas reflexões não somente são pioneiras, mas imprescindíveis para a compreensão do longo caminho e do largo debate em torno da incorporação da perspectiva de gênero no Direito e, conseqüentemente, no sistema de justiça dos países desta região.

Em face do exposto, optei por promover uma formação baseada em reflexões críticas, perspectivas plurais e mediante diálogos horizontais, conforme recomendam as metodologias ativas e as *pedagogias feministas*³¹, que, de alguma forma, se nutrem das contribuições freireanas, segundo as quais “ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens [e as mulheres, acrescento eu] se educam entre si, em comunhão, mediatizados pelo mundo, pelas relações³²”.

Ao adotar tais estratégias, que já fazem parte de minha longa trajetória docente³³, busquei deixar elucidado que a perspectiva de

30 Conforme pontuamos, recentemente, no Congreso Miradas interdisciplinarias sobre el derecho y el género en Perú y Latinoamérica, promovido pela Red Latino Americana de Académicas/os del Derecho, entre os dias 8 e 10 de novembro, na Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Peru, onde apresentamos o trabalho intitulado “O (nao)lugar dos feminismos jurídicos latino-americanos no protocolo para julgar com perspectiva de gênero no Brasil: uma análise decolonial e interseccional”. Cf. Painel IV em <https://congreso-alas.pucp.edu.pe/programa>.

31 Esta abordagem parte dos métodos de educação popular feminista e considera as experiências múltiplas do(a) próprio(a) educando(a), possibilitando uma melhor compreensão da realidade fática, do seu lugar social e de sua trajetória, assim como de outros sujeitos igualmente marcados por fatores diversos, como o gênero, a raça, a classe, o status social, etc, que podem interferir, limitando ou favorecendo, seu acesso a direitos ou sua inserção em determinados espaços sociais e institucionais. Traz, portanto, elementos que fortalecem as análises com perspectiva de gênero interseccional, pois coloca em relevo e até mesmo em questão a própria visão da pessoa, seu repertório cultural, sua formação profissional e o modo como atua e percebe suas responsabilidades para com a transformação ou manutenção do estado status quo social. Cf. KOROL, Claudia. La educación como práctica de la libertad: nuevas lecturas posibles. In: KOROL, Claudia (comp.) Hacia una pedagogía feminista - 1º 1a ed. El Colectivo, América Libre, 2007, pp. 9-22.

32 FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 79.

33 Este ano de 2023 completei 25 anos de docência, sendo 15 deles em cursos de graduação em Direito (URCA), 10 anos em curso de Graduação em Gênero e Diversidade (UFBA) e mais recentemente em Graduação em Administração Pública e Gestão Social (UFBA), sem olvidar da docência na Pós-Graduação lato sensu e stricto sensu nas áreas de Gênero e Feminismos; Justiça e Cidadania; e em projetos de pesquisa e

gênero é uma forma de análise da realidade social que se utiliza de lentes conceituais, categorias analíticas e ferramentas metodológicas críticas, capazes de evidenciar e problematizar as profundas desigualdades de gênero presentes nas mais variadas sociedades; assinalando que as hierarquias e assimetrias observadas nas relações estabelecidas entre homens e mulheres, assim como nas relações intragenéricas³⁴, decorrem não de aspectos puramente biológicos, mas de contextos, representações e valorações sociais culturalmente convencionadas e que, historicamente, tem gerado desigualdades de tratamento, de oportunidades e de acesso a direitos, bens e serviços para as pessoas do gênero feminino, considerando sua ampla diversidade.

Assim, envidei todos os esforços com vistas a estimular o entendimento de que perspectiva de gênero também contribui para a compreensão e a intervenção, de maneira planejada, profunda e eficaz, na realidade fática, seja por meio de incidências juspolíticas da sociedade civil³⁵ ou de ações dos órgãos estatais, ou da parceria entre ambos os setores, visto que todos se inserem no seio da sociedade, onde ocorrem as discriminações, violências e exclusões que atingem as mulheres, notadamente aquelas pertencentes aos grupos historicamente mais vulnerabilizados, uma vez que constituem a maioria da população e, portanto, são os alvos preferenciais das violações de direitos humanos, cujos impactos e efeitos desafiam todas as políticas públicas, assim como a atuação diária das autoridades, seja no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, conforme tenho pontuado em diversas publicações.³⁶

Busquei demonstrar que, para trabalhar a partir da perspectiva em comento, não é suficiente que as/os profissionais do Direito de um modo geral - e as/os assessoras/es de magistradas/os em particular -, leiam e repliquem literal e artificialmente o que está

extensão envolvendo feminismos jurídicos, notadamente os feminismos jurídicos populares, muitas vezes desconhecidos e/ou preteridos pelos sistemas de justiça. Tudo isso articulado com a experiência de uma advocacia feminista, antes da dedicação exclusiva ao mundo acadêmico.

34 Isto é, as desigualdades identificadas entre as próprias mulheres e/ou entre os próprios homens, por razões diversas, e para além do gênero.

35 SILVA, Salete Maria da. Empoderamento jurídico das mulheres: para fortalecer o acesso à justiça e ampliar a cidadania feminina. *Interfaces Científicas - Direito*, 7(3), 174–197, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2019v7n2p295-318>.

36 SILVA, Salete Maria da. Contribuições para a incorporação da perspectiva de gênero no parlamento. *Revista Interfaces Científicas: Direito*. Aracaju, V.3, N.2, p. 29 – 42, Fev. 2015. Disponível em <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/2110>

contido no Protocolo mencionado, mas que se aproximem e se apropriem, de maneira compromissada, dos fundamentos filosóficos, epistêmicos, teóricos, metodológicos e políticos que subjazem a esta mirada, a fim de evitar o conhecimento puramente objetivo ou descolado de sua própria experiência e realidade que, não raro, favorece a manutenção do *status quo* estatal, ainda que algumas pontuais alterações sejam verificadas.

Em face disto, e visando contribuir com o longo processo que possibilitará mudanças significativas, quiçá profundas, na práxis judiciária, em especial na Justiça Eleitoral, adotei, ao longo do curso, *um jeito de fazer crochê* que não somente contribuisse para que eu pudesse apresentar os fundamentos e conceitos feministas implícitos à perspectiva de gênero, mas estimular a compreensão e apropriação do Protocolo do CNJ a partir da construção de uma *consciência gendrada*, de caráter interseccional, a fim de fortalecer o entendimento da importância do enfoque que o Protocolo propõe (e impõe!) e, conseqüentemente, de sua implementação no âmbito das relações jurídicas/jurisdicionais e dos processos judiciais.

Assim, e após a apresentação e descrição dos aspectos acima destacados, passo a apresentar minhas reflexões (auto)críticas sobre os diálogos desenvolvidos.

4. DIÁLOGOS DESENVOLVIDOS E(M) APRENDIZADO MÚTUO

Ao longo das aulas virtuais e em especial nas aulas presenciais, pude perceber o engajamento e o compromisso de todas as pessoas participantes, com as quais também aprendi muitíssimo não somente durante as atividades relacionadas com os conteúdos propriamente ditos, mas também nos pequenos intervalos, onde foi possível trocar impressões, contatos e prospectar novas possibilidades de trabalho conjunto e novos encontros³⁷.

37 Na ocasião, pude dialogar com diversas pessoas participantes do curso, assim como com algumas que apenas compareceram para nos cumprimentar, a exemplo da destacada professora Christine Peter da Silva, também pesquisadora da temática do constitucionalismo feminista e assessora jurídica do Supremo Tribunal Federal, que muito nos honrou com sua ilustre presença em uma das nossas aulas presenciais. Vale destacar, ainda, que por ocasião da abertura dos trabalhos, também esteve presente a ilustre advogada Samara Pataxó, formada em direito pela Universidade onde trabalho (UFBA) e assessora técnica do núcleo de inclusão e diversidade da secretaria geral da presidência do Tribunal Superior Eleitoral, a convite do ministro Edson Fachin.

Considerando que a turma era bastante eclética em termos de gênero, orientação sexual, idade, estado civil, raça/etnia, condição econômica, cidade/estado de origem ou de residência, assim como em termos de formação acadêmica, trajetória laboral e ocupação de cargos/funções no âmbito da Justiça Eleitoral, foi possível estabelecer um diálogo bastante profícuo a partir das experiências de vida e das percepções sobre os principais conceitos contidos no Protocolo, visto que ao longo das intervenções emergiram diversas inquietações e dúvidas, tanto conceituais quanto práticas, mas também sugeriram inúmeras contribuições, sugestões e exemplificações, evidenciando os excelentes acúmulos, bagagens e *backgrounds* de todas as pessoas participantes.

Assim sendo, temos que não foram explorados no Protocolo e/ou que apareceram de forma superficial - como diversidade, pluralidade, interseccionalidade, posicionalidade e alteridade, dentre outros - estiveram presentes nas colocações das/os participantes, desafiando a imaginação, a criticidade e a criatividade de todas, através das trocas ideias, reflexões e problematizações, assim como das autointerrogações, das quais surgiram novas demandas por outros cursos, inclusive com a necessidade de se tratar, com mais profundidade e mais detalhamento, de temas como letramento racial, identidade de gênero e cidadania indígena, para citar apenas alguns assuntos que merecem ser objeto de outras formações a serem promovidas pela Justiça Eleitoral com a participação de servidores/as e de docentes de variadas regiões do país.

A meu ver, a proposta metodológica do curso estimulou uma mirada mais crítica sobre o Poder Judiciário em suas contemporâneas responsabilidades e desafios, mas também para cada um/a das pessoas que o compõem e que, desde o seu lugar e de suas competências e atribuições podem e devem promover micro transformações, conforme o seu grau de agência, de influência e/ou de discricionariedade, mas sem perder de vista que a mudança profunda há de ser coletiva, planejada e de caráter estrutural, e para cujo êxito há que se começar desde agora e com as ferramentas disponíveis no atual momento, desde que fortemente nutridos/as com uma consciência de gênero, de classe e étnico-racial, sem as quais será muito difícil, quiçá impossível, o exercício da verdadeira empatia, da solidariedade, da escuta não julgadora, do acolhimento

inclusivo, do respeito à diversidade e da ética do cuidado, dentre outras práticas de feições feministas tão necessárias à concretização da justiça social, dos direitos humanos, notadamente dos direitos políticos das mulheres e de outros grupos socialmente excluídos e/ou discriminados, cujas violações e/ou restrições ilegais desaguardam no mundo jurídico e devem ser adequadamente tratadas por todos os ramos da justiça, incluindo-se aí a Justiça Eleitoral, a quem cabe a garantia da cidadania política para homens e mulheres eleitoralmente alistados, mas também para crianças e jovens em processo de educação cívico-política, conforme vem fazendo nos diversos tribunais regionais, através de projetos que são sumamente importantes, mas que também carecem da incorporação das lentes de gênero e suas interseccionalidades.

Ao longo das aulas, pude testemunhar o preparo profissional e intelectual de todas as pessoas participantes, inclusive o grau de compromisso para com suas funções e atribuições, revelado pela preocupação em aprender sempre mais e mais, especialmente sobre as temáticas constantes do Protocolo e que dialogam com seu cotidiano laboral. Como já é comum em qualquer formação sobre perspectiva de gênero para profissionais do direito e de outras áreas correlatas, algumas pessoas demonstraram aproximações bastante maduras com diversas temáticas abordadas no Protocolo e na proposta formativa, assim como com algumas teorias feministas e suas relações e tensões com as teorias queer. Outras pessoas, por seu turno, destacaram que apenas estavam engatinhando neste campo, mas tinham um interesse crescente em se aprofundar, especialmente após o advento da aplicabilidade obrigatória das diretrizes do Protocolo no âmbito da Justiça, alegando, outrossim, que tiveram uma formação acadêmica (em sua maioria em Direito), bastante androcêntrica e, até certo ponto, violenta em termos simbólicos e/ou mesmo práticos com relação às questões de gênero, raça e sexualidade.

Em vários momentos houve compartilhamento de experiências pessoais e/ou familiares com ocorrências de discriminação e violência de gênero, inclusive no âmbito laboral, havendo, de minha parte e da parte de toda a turma, uma atitude respeitosa e acolhedora, considerando as necessárias pausas para o exercício do choro e da respiração profunda, uma vez que qualquer proposta

formativa que estimule a autopercepção, enquanto ser gendrado, racializado e/ou classificado econômica e socialmente, pode gerar sentimentos catárticos, cujas emoções não devem ser reprimidas, mas ao contrário, devem ser compartilhadas e verbalizadas, para que compreendamos a inseparabilidade entre razão e sensibilidade, e como os *scripts de gênero* e todos os seus nefastos estereótipos constituem, no mais das vezes, uma camisa de força de caráter psicossocial, tanto para homens como para mulheres, conforme o contexto, a raça/etnia e a classe social dos sujeitos.

Em todos os momentos, busquei provocar reflexões que articulassem as experiências laborais com as orientações e/ou exigências protocolares, assim como a estreita correlação entre teoria e empiria, visto que as principais dúvidas giravam em torno da aplicação prática do Protocolo no cotidiano da Justiça Eleitoral, seja nas relações entre pares, no atendimento às pessoas que buscam garantir o pleno exercício da sua cidadania política ou na prestação jurisdicional desta justiça especializada, uma vez que o referido documento, apesar de trazer exemplificações e sugestões aplicáveis a vários seguimentos da Justiça, colocou maior ênfase em algumas temáticas específicas de áreas como direito penal, direito civil e direito do trabalho, reservando à seara eleitoral apenas uma página e meia e, ainda assim, tratando apenas do debate sobre as cotas e a distribuição do tempo de propaganda e recursos eleitorais, o que demonstra a necessidade de uma futura revisão e atualização do referido Protocolo, de preferência com a participação democrática de servidores/as desta Justiça especializada, assim como de pesquisadoras da área e representantes da sociedade civil organizada que se ocupam das agendas relativas aos direitos políticos das mulheres e ao enfrentamento da violência política contra as mesmas, seja antes, durante ou após as eleições.

Ao final do curso, e para estimular uma análise crítica sobre as dificuldades que as/os participantes poderão enfrentar na implementação de um Protocolo que visa transformar preconceitos tão arraigados em nossa cultura, apresentei o caso da candidata Vera Lúcia, única mulher negra a disputar a presidência da República em 2022, pelo PSTU, e cuja vice na chapa foi a liderança indígena Raquel Tremembé.

Na ocasião, destaquei as duas ações judiciais, com pedido de liminar, movidas pela referida presidenciável no mês de setembro do referido ano, com vistas a participar de debates eleitorais em dois canais de televisão (SBT e Rede Globo), alegando ofensa ao princípio da igualdade entre os concorrentes e discriminação, uma vez que todos os demais candidatos eram pessoas brancas e algumas delas também figuravam com apenas 1% das intenções de votos nas pesquisas de opinião, a exemplo de Soraya Thronicke (União Brasil), Padre Kelson (PTB) e Felipe D'Ávila (Novo). Todavia, apenas as candidaturas negras, que despontavam no mesmo patamar nas pesquisas, não foram convidadas aos debates, como era o caso da petionante e do candidato da Unidade Popular, Leonardo Péricles, conforme ilustra a seguinte imagem utilizada nos slides das aulas presenciais:

Figura 2 – ausência de candidaturas negras no debate 2022



Fonte: jornal Estado de Minas/slide aula presencial

O primeiro debate dos presidenciáveis em 2022 foi realizado por um *pool* de veículos de comunicação e transmitido pela Band, no domingo, dia 29 de agosto. Como dito, o referido evento não contou com a presença dos dois únicos candidatos negros ao Palácio do Planalto, Vera Lúcia (PSTU) e Leonardo Péricles (Unidade Popular). No entanto, participaram do mesmo os candidatos brancos Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Jair Bolsonaro (PL), Ciro Gomes (PDT), Simone Tebet (MDB), Soraya Thronicke (União Brasil) e Luiz Felipe D'Ávila (Novo).

O candidato Léo Péricles, em entrevista concedida ao Jornal Estado de Minas, avaliou a ausência de candidaturas negras “como um atentado à democracia”, destacando que “a Constituição que prevê a liberdade da organização partidária, prevê princípios como a isonomia. A própria legislação, infelizmente, sofreu modificações. No pós-ditadura, todos os partidos participavam igualmente e depois foram criadas restrições.”³⁸

Como dito anteriormente, após o primeiro debate conduzido pela Band, para o qual não foi convidada, Vera Lúcia recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral no afã de participar dos demais debates que estavam previstos para o mês de setembro: um no SBT, agendado para o dia 24, e outro na Rede Globo, agendado para o dia 29, conforme ilustram as imagens a seguir, também utilizadas nos slides da última aula presencial:

Figura 3 – Candidata aciona TSE para participar de debate no SBT



Fonte: Jornal Metrôpoles/2022/slide aula presencial

38 Cf. <https://www.em.com.br/app/noticia/diversidade/2022/08/29/noticia-diversidade,1389717/candidatos-negros-ficam-fora-do-primeiro-debate-de-presidenciaveis-na-tv.shtml>

Figura 4 – Candidata aciona TSE para participar de debate no SBT



Fonte: Uol notícias/2022/slide aula presencial

A resposta do TSE foi desfavorável à candidata, visto que a ministra Maria Claudia Bucchianeri, utilizando-se de argumentos puramente legalistas, enfatizou o seguinte em sua decisão:

Como se sabe, o art. 46 da Lei nº 9.504/97 é claro ao estabelecer, no que concerne aos debates eleitorais realizados por emissoras de rádio e de televisão, que candidatos de partidos políticos que possuam no mínimo 5 parlamentares no Congresso Nacional possuem participação garantida, sendo meramente facultativo o convite a concorrentes que não atendam esse requisito de representatividade³⁹.

Conforme tentei deixar explícito, o TSE, através da mencionada ministra, não considerou a possibilidade de implementar as diretrizes do Protocolo do CNJ, a fim de refletir sobre o princípio da igualdade substantiva em sintonia com o princípio da não-discriminação, conforme leciona a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher-CEDAW, cuja interpretação requer que seja feito o possível, dentro dos marcos normativos nacionais e internacionais, para a concretização dos direitos das mulheres e para a erradicação das desigualdades, notadamente as estruturais, abrindo caminhos para a igualdade de resultados.

39 Para maiores detalhes acerca da decisão da Corte Eleitoral cf. <https://www.metropoles.com/distrito-federal/eleicoes-2022-df/vera-lucia-vai-ao-tse-para-participar-de-debate-presidencial-no-sbt>

No caso em tela, e à luz da perspectiva de gênero como constructo feminista, e não como mera abordagem instrumental, caberia ao TSE invocar a igualdade com enfoque diferencial, garantindo-se uma proteção reforçada aos direitos políticos da candidata Vera Lúcia e sua vice Raquel, visto que se tratava de duas mulheres oriundas de grupos sociais historicamente discriminados e excluídos das instâncias de poder e decisão deste país e, por isso mesmo, vulnerabilizadas e invisibilizadas social, cultural, econômica e politicamente: uma negra e uma indígena que ousaram compor, pela primeira vez na história do país, uma chapa de feições inéditas, borrando não somente a monotonia, mas a monocromia político-democrática, tudo com vistas a concorrer ao mais elevado cargo da República brasileira, conforme ilustra a imagem a seguir:

Figura 5 – Chapa Vera/Raquel eleições presidenciais 2022



Fonte: Instagram da chapa Vera/Raquel/2022

Por isto, o enfoque diferencial, consoante compartilhei com a turma, permitiria a observância do princípio da igualdade com um direito subjetivo a não sofrer discriminações, ainda que indiretas, por parte da legislação ou de quem a interpreta, cabendo ao Estado, no caso representado pelo TSE, construir estratégias de superação das referidas exclusões, conforme preconiza o artigo 1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁴⁰, *in verbis*:

40 BRASIL. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher Cf. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm

Toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo, que tenha por objeto ou *por resultado* anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na *esfera política*, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera (grifo meu).

Assim, e conforme destacam diversas reflexões políticas e pesquisas científicas pautadas em teorias feministas do direito, as discriminações contra as mulheres se manifestam através de restrições, barreiras, empecilhos, violências e interdições ao gozo pleno dos seus direitos, baseadas, no mais das vezes, em estereótipos de gênero, e também de raça e classe, que as impedem de serem vistas, inclusive por profissionais do Direito, como titulares de direitos humanos, notadamente do direito ao acesso à justiça com vistas a reivindicar a garantir de outros direitos, a exemplo dos direitos políticos.

Em consonância com o acima exposto, caberia, no caso em apreço, as seguintes perguntas: os direitos políticos das mulheres são direitos humanos? Ou ainda, as mulheres são, efetivamente, vistas como titulares de direitos políticos pela sociedade brasileira e pelo sistema de justiça? Se a resposta for sim às duas perguntas, então poderíamos formular mais uma nos seguintes termos: as mulheres negras e indígenas, que direitos políticos têm ou que direitos políticos podem exercer no âmbito de uma eleição?

À luz dos feminismos jurídicos, notadamente os populares, que se articulam com os postulados dos feminismos comunitário, decolonial e interseccional, caberiam ainda outras indagações, tais como: os direitos das mulheres negras e indígenas não merecem uma proteção ou ao menos um olhar especial no exercício da interpretação das normas eleitorais, considerando as históricas exclusões sociais, institucionais e legais, a começar pela longa história de impedimento ao exercício do voto, passando pelas dificuldades para apresentação de candidaturas, os obstáculos para divulgação de suas propostas, os poucos recursos financeiros para alavancar suas campanhas, e o próprio exercício do mandato, se e quando finalmente conseguem ser eleitas, dentre outras violências políticas, simbólicas ou não, que as mulheres vão experienciando ao longo da vida, sobretudo as negras, indígenas, trans, com

deficiência, dentre outras, inclusive dentro dos partidos que não as valoriza como deveriam e não fortalecem suas candidaturas ou mandatos, muitas vezes até burlando a lei de cotas com vistas a manter o status quo de gênero e raça? É sobre isto que o Protocolo está nos convidando a refletir e transformar.

Com base no exposto, e considerando que a Corte Eleitoral, através da ministra, não cogitou fazer o controle de constitucionalidade - ou mesmo de convencionalidade - da Lei 9504/97, que faculta às emissoras de rádio e de televisão convidarem ou não as candidaturas de partidos políticos que não possuam 5 parlamentares, no mínimo, no Congresso Nacional, foi interessante refletir sobre as desigualdades entre agremiações políticas que geram obstáculos à participação de pessoas oriundas de grupos sociais discriminados, haja vista que, conforme demonstra a realidade fática, são precisamente os pequenos partidos e/ou os partidos recém-criados e, portanto, sem representação no Congresso, que mais acolhem candidaturas à presidência da República de sujeitos políticos que não gozam dos privilégios próprios de quem já exerceu ou está exercendo mandato e, por isso mesmo, tem destaque na imprensa em geral e capital político, econômico e social para se manter e/ou voltar ao poder, ao passo que candidaturas como as de Vera Lúcia e sua vice somente contam com os programas eleitorais obrigatórios, cujo tempo é limitadíssimo, para apresentarem suas propostas, o que, sem dúvidas, gera mais e mais desigualdades e impossibilidades de participação isonômica na corrida eleitoral.

Assim, os debates eleitorais, sobretudo aqueles veiculados pelas principais emissoras de televisão, constituem uma oportunidade ímpar e fundamental para a difusão das ideias de candidaturas alternativas ou contra hegemônicas, sobretudo numa democracia como a brasileira, em que as mulheres, e especialmente negras e indígenas, sempre estiveram, “do outro lado do poder”.⁴¹

Em face do exposto, a turma foi convidada a exercer a criticidade e a criatividade necessária para pensar diversas passagens do Protocolo do CNJ, que, volto a dizer, já estava em vigor durante as eleições de 2022, mas somente agora em 2023 se tornou obrigató-

41 Conforme expressão utilizada pela minha inesquecível orientadora de tese, professora doutora Ana Alice Alcântara Costa, em sua obra intitulada “As donas no poder. Mulher e política na Bahia”. Salvador: NEIM/UFBA -Assembleia Legislativa da Bahia. 1998

rio. E assim foram feitas diversas ponderações acerca da necessidade de se reaprender o Direito, seja em seu caráter substantivo ou processual, à luz das teorias feministas, bem como de se repensar a si próprios/as enquanto sujeitos gendrados e racializados, a fim de se enxergar os eventuais privilégios de gênero, raça e classe que podem gerar insensibilidades ou miopia jurisdicional, inclusive em decisões prolatadas por mulheres, que fortalecem injustiças diante de situações de desigualdades, mesmo em ações judiciais tão flagrantemente emblemáticas como foram as interpostas pela candidata Vera Lúcia junto ao TSE, e cujo resultado, desde a minha perspectiva foi apenas mais do mesmo, visto que em pleno 2023, a Corte Eleitoral repetiu um argumento que eu já tinha questionado há 17 anos, em pleno 2006, diante de decisão prolatada pelo Tribunal Regional Eleitoral do estado do Ceará.

A decisão mencionada, ocorreu quando fui candidata ao governo daquele estado, pelo Partido da Causa Operária e, na condição de única mulher disputando o cargo executivo no referido pleito, tive a minha *necessidade jurídica* “tranquilamente negada” pela Justiça Eleitoral à época, que teve o mesmo entendimento da ministra Maria Cláudia Bucchianeri, e me impediu de participar do debate eleitoral na afiliada da Rede Globo local, ou seja, foi feita uma interpretação jurídica ao estilo “cara-crachá”, sem qualquer análise das iniquidades de gênero, raça e classe que caracterizam, ainda hoje, as mais profundas injustiças sociais deste país, e que nos impede, enquanto mulheres, de participar, em pé de igualdade, das disputas eleitorais que dão sustentação não somente à chamada democracia representativa, embora sejamos a maioria da população e do eleitorado brasileiro, além de sermos também a maioria das pessoas filiadas aos partidos políticos, mas as disputas aos cargos majoritários, em face dos quais os partidos sempre reservam para as mulheres um lugar secundário, coadjuvante, conforme também já questionei reiteradamente⁴².

Vale pontuar que a diferença entre minha experiência e a de Vera Lúcia, é que ela não teve oportunidade de participar em debates de nenhuma das emissoras, ao passo que eu participei

42 SILVA, Salete Maria da. Eleições 2018 O lugar das mulheres nas chapas majoritárias. Cadernos de Gênero e Diversidade, 4(4), 90–122, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/29349/17491>.

de um debate com os demais candidatos na emissora de televisão que tinha menos audiência. Ou seja, se é uma faculdade concedida pela Lei 9504/97 às emissoras de televisão e rádio, por que a Justiça Eleitoral, que tem competência para organizar o processo eleitoral e julgar as ações relacionados aos pleitos e aos direitos políticos violados, dentre outras questões correlatas, não pode apreciar esta “concessão” à luz dos princípios da igualdade, da não-discriminação, da razoabilidade e, principalmente, da proibição de retrocesso social, também conhecido como princípio da aplicação progressiva de direitos, implicitamente previsto em nossa Constituição Federal que, por sua vez, também é uma “Carta que as mulheres escreveram”⁴³?

Por que a Justiça Eleitoral deve continuar considerando natural a aplicação acrítica e injusta de um artigo de Lei que foi elaborada na década de 1990, quando sequer existia Conselho Nacional de Justiça e, tampouco, políticas institucionais para incorporação do enfoque de gênero no Poder Judiciário, mesmo sabendo que a tal norma já causou inúmeros prejuízos para partidos pequenos e, sobretudo, para as candidaturas das pessoas mais simples, mais excluídas, mais invisibilizadas deste país, dentre elas mulheres, notadamente negras, indígenas e/ou pobres? Pergunta-se: é razoável que o TSE, em plena vigência de um Protocolo para Julgamento com enfoque de gênero, julgue uma ação interposta por uma mulher negra que se apresenta como a única candidata do gênero feminino sem, como diz o Protocolo, realizar uma “aproximação dos sujeitos processuais”, sem considerar a adoção de “medidas especiais de proteção”, sem refletir sobre os direitos humanos reivindicados, especialmente com enfoque de gênero e suas interseccionalidades, e sem qualquer controle de convencionalidade?

A resposta para tais perguntas, dadas pelas pessoas participantes, tanto na aula presencial como na atividade final, enviada posteriormente, após detalhada e profunda reflexão foi, majoritariamente, não. E não se tratou de realizar uma crítica pessoal à ministra que apreciou o caso e, portanto, decidiu contrariamente às *necessidades jurídicas* da candidata requerente, afinal, ninguém

43 SILVA, Salete Maria da. A Carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Tese de doutorado apresentado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos. Universidade Federal da Bahia. UFBA, 2012, 321p. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7298>

nasce com perspectiva de gênero e suas interseccionalidades, e a própria presença de mulheres no TSE, assim como no STF, é recente, diminuta e desigual⁴⁴, mas todas as pessoas, inclusive as que tem atribuições de decidir para superar injustiças históricas, podem, pouco a pouco, construir e adotar esta perspectiva de gênero interseccional, ao realizar exercícios de autorreflexão, seguidos, obviamente, de estudos sobre as questões estruturais do país.

Foi, portanto, uma resposta crítica a um paradigma hegemônico injusto, insensível, androcêntrico, brancocêntrico e elitista, que não vai se transformar, repito, a toque de caixa, com a mera leitura de um protocolo, até porque não se supera uma maneira equivocada e historicamente naturalizada de olhar o mundo com a passagem da simples recomendação à obrigatoriedade das diretrizes do Manual em apreço, mas por meio de muitas, diria inúmeras, atividades dialógicas e formativas, além de debates críticos e autocríticos acerca do *modus operandi* hegemônico de se “fazer justiça” e de se “dizer o Direito” neste e em outros países.

Nos diálogos em sala, destaquei, ainda, que se faz necessário a incorporação da perspectiva decolonial de mundo⁴⁵ nas análises do Protocolo e, conseqüentemente, em sua implementação, visto que o referido Manual não adota este enfoque, mas entendo que qualquer docente poderá fazê-lo durante as atividades formativas, contribuindo, assim, para que o CNJ, em futuras edições, venham a ampliar o seu olhar, uma vez que o referido documento foi apresentado como um guia inspirado no Protocolo mexicano, cujo conteúdo valoriza a produção científica latino-americana, assim como o diálogo com a sociedade civil e a incorporação de acadêmicos/especialistas do campo na formulação da nova versão, o que não aconteceu durante a feitura do Protocolo brasileiro, conforme já mencionei noutra passagem deste texto e em artigo específico.

44 SILVA, Salete Maria da. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. *Revista Estudos Eleitorais*. Tribunal Superior Eleitoral. Ed. Especial, Vol. 14, n. 1, pp. 87-132, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdt-se/10845/2021_silva_justica_eleitoral_desigualdade.pdf?sequence=.

45 ALMEIDA, Eliene Amorim; SILVA, Janssen Felipe da. Abya Yala como território epistêmico: pensamento decolonial como perspectiva teórica. *Revista Intertérios*, Caruaru, v. 1, n. 1, p. 42-64, 2015. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/intertorios/article/view/5009>

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de considerações finais, convém registrar, em breves palavras, o seguinte:

A experiência formativa aqui relatada foi profundamente enriquecedora para mim, como professora, advogada e pesquisadora feminista, visto que, na condição de “docente/tutora”, pude ter contato, dialogar e compartilhar saberes com profissionais que atuam no Tribunal Superior Eleitoral, junto aos gabinetes ministeriais, e em diversos tribunais regionais eleitorais espalhados por este país afora, todas/os extremamente competentes, participativas/os e comprometidas/os com a implementação, em seu cotidiano laboral, das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça/CNJ;

A adoção de uma abordagem centrada nas *pedagogias feministas* e no enfoque de gênero interseccional, enquanto constructo gestado no âmbito dos estudos e movimentos feministas, seguida de reflexões críticas acerca das identidades, posicionalidades e realidades das pessoas participantes do curso, proporcionou uma melhor aproximação e compreensão dos diversos conceitos presentes no Protocolo referido;

O estímulo à identificação de lacunas no conteúdo do Protocolo e de desafios pessoais e/ou institucionais diários, acompanhado de trocas baseadas em experiências práticas e na análise de um caso emblemático julgado pela Justiça Eleitoral sem lentes de gênero e insensível às interseccionalidades de raça, etnia e classe, possibilitou a realização de acalorados debates e ricas ponderações sobre a práxis jurisdicional tradicional e as contribuições dos feminismos jurídicos diante de demandas que versam sobre a participação política feminina, especialmente das mulheres negras e indígenas em disputas eleitorais.

Por fim, acrescentaria que entrei e saí do curso com a sensação de que a EJE/TSE, através do Projeto “Trilhas de Capacitação dos Gabinetes do TSE”, está no caminho certo, pois não somente envidou todos os esforços para, em respeito às orientações do CNJ, ofertar uma capacitação básica sobre o tema, como está comprometida em avançar na incorporação do enfoque de gênero na Justiça Eleitoral e, em assim agindo, há de inspirar, estimular e

apoiar as demais Escolas Judiciárias Eleitorais dos Tribunais Regionais a fazerem o mesmo, através de iniciativas locais que podem ser construídas em parcerias com as Universidades e a sociedade civil, contando também com a experiência e a expertise das/os próprios servidoras/es dos TREs, que já tem alguma intimidade com tais conteúdos e podem perfeitamente levar adiante propostas formativas, assim como eventos diversos relacionados ao tema, considerando sempre as necessidades jurídicas e os anseios democráticos da população do país, notadamente dos grupos historicamente discriminados e minorizados, seja com base no gênero, na raça, etnia, sexualidade, idade, limitação e/ou condição física ou intelectual, ou outros marcadores sociais da diferença. A semente foi lançada! Estarei torcendo para que a colheita seja profícua!

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eliene Amorim; SILVA, Janssen Felipe da. Abya Yala como território epistêmico: pensamento decolonial como perspectiva teórica. *Revista Interterritórios*, Caruaru, v. 1, n. 1, p. 42-64, 2015. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/interterritorios/article/view/5009>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília: CNJ, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Enfam, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. CNJ. Resolução n. 492, de 17 de março de 2023. <https://www.cnj.jus.br/diretrizes-do-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-do-cnj-passam-a-ser-obrigatorias-no-judiciario/>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Agenda 2030 no poder judiciário: Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. (Portal Agenda 2030 CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/>

BRASIL. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. CEDAW. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm

COSTA, Ana Alice. As donas no poder. Mulher e política na Bahia. Salvador: NEIM/UFBa. Assembleia Legislativa da Bahia/ALBA. 1998.

CRUZ, Márcia Maria. Candidatos negros ficam fora do primeiro debate de presidenciais na TV. O Estado de Minas, 29/08/2022. Diversidade. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/diversidade/2022/08/29/noticia-diversidade,1389717/candidatos-negros-ficam-fora-do-primeiro-debate-de-presidenciais-na-tv.shtml>

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 79.

KOROL, Claudia. La educación como práctica de la libertad: nuevas lecturas posibles. In: KOROL, Claudia (comp.) Hacia una pedagogía feminista - 1º 1a ed. El Colectivo, América Libre, 2007, pp. 9-22.

MEXICO. Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020. Disponível em https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf

SILVA, Salete Maria da. Feminismos jurídicos: aproximações teóricas, manifestações práticas, reflexões críticas. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021, 150 p.

SILVA, Salete Maria da. Constitucionalização dos direitos das mulheres no Brasil: um desafio à incorporação da perspectiva de

gênero no Direito. *Interfaces Científicas - Direito*, 1(1), 59–69, 2012.

SILVA, Salete Maria da. Afetos Feministas. *Cordelirando*. Disponível em https://cordelirando.blogspot.com/2018/01/blog-post_15.html

SILVA, Salete Maria da. Cidadania: nome de mulher. *Behetçoro*. Acervo de cordéis. Disponível em https://issuu.com/acervocordeis/docs/cidadania__nome_de_mulher

SILVA, Salete Maria da. Mais Mulheres no Poder. *Caderno de Gênero e Diversidade*, 2018. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/29352/17426>

SILVA, Salete Maria da. Eleições 2022: o lugar das mulheres negras nas chapas majoritárias. Salvador: TRE/BA. *Populus*. *Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, n. 13, dez, 2022.2, p. 233-262. Disponível em <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=5572>

SILVA, Salete Maria da. Supremacia masculina nos partidos políticos: Violência política simbólica contra as mulheres? *Revista Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 16, n. 2, jun./dez. Disponível em https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/11949/2022_silva_supremacia_masculina_partidos.pdf?sequence=1

SILVA, Salete Maria da. Empoderamento jurídico das mulheres: para fortalecer o acesso à justiça e ampliar a cidadania feminina. *Interfaces Científicas - Direito*, 7(3), 174–197, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2019v7n2p295-318>.

SILVA, Salete Maria da. Contribuições para a incorporação da perspectiva de gênero no parlamento. *Revista Interfaces Científicas: Direito*. Aracaju, V.3, N.2, p. 29 – 42, Fev. 2015. Disponível em <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/2110>

SCHWINGEL, Samara. Vera Lúcia vai ao TSE para participar de debate presidencial no SBT. *Metrópolis*. Eleições 2022. 24/09/2022. Disponível

em <https://www.metropoles.com/distrito-federal/eleicoes-2022-df/vera-lucia-vai-ao-tse-para-participar-de-debate-presidencial-no-sbt>

SILVA, Salete Maria da. Eleições 2018: o lugar das mulheres nas chapas majoritárias. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, 4(4), 90–122, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/29349/17491>.

SILVA, Salete Maria da. Eleições 2022: o lugar das mulheres negras nas chapas majoritárias. Salvador: TRE/BA. *Populus. Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, n. 13, dez, 2022.2, p. 233-262. Disponível em <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=5572>

SILVA, Salete Maria da. Supremacia masculina nos partidos políticos: Violência política simbólica contra as mulheres? *Revista Estudos Eleitorais.*, Brasília, DF, v. 16, n. 2, jun./dez. Disponível em https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/11949/2022_silva_supremacia_masculina_partidos.pdf?sequence=1

SILVA, Salete Maria da. A Carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos. Universidade Federal da Bahia. UFBA, 2012, 321p. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7298>

SILVA, Salete Maria da. Contribuições para a incorporação da perspectiva de gênero no parlamento. *Revista Interfaces Científicas: Direito*. Aracaju, V.3, N.2, p. 29 – 42, Fev. 2015. Disponível em <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/2110>

SILVA, Salete Maria da. Empoderamento jurídico das mulheres: para fortalecer o acesso à justiça e ampliar a cidadania feminina. *Interfaces Científicas - Direito*, 7(3), 174–197, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2019v7n2p295-318>

SILVA, Salete Maria da. Cordel Afetos Feministas. Cordelirando. Disponível em https://cordelirando.blogspot.com/2018/01/blog-post_15.html

SILVA, Salete Maria da. Cordel Cidadania: nome de mulher. **Behetoçoro**. Acervo virtual. Universidade Regional do Cariri-URCA. Disponível em: https://issuu.com/acervocordeis/docs/cidadania_nome_de_mulher

SILVA, Salete Maria da. Cordel. Mais Mulheres no Poder”. Caderno de Gênero e Diversidade. Universidade Federal da Bahia, 2018. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/29352/17426>

SILVA, Salete Maria da. Feminismos jurídicos: aproximações teóricas, manifestações práticas, reflexões críticas. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021, 150 p.

SILVA, Salete Maria da. Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro. Revista Estudos Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. Ed. Especial, Vol. 14, n. 1, pp. 87-132, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/10845/2021_silva_justica_eleitoral_desigualdade.pdf?sequence=.

VAQUER, Gabriel. Candidata do PSTU vai à Justiça para participar de debate da Globo e perde. UOL. Notícias da TV. 29/9/2022 <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/candidata-do-pstu-vai-justica-para-participar-de-debate-da-globo-e-perde-89967>

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 262 DO CÓDIGO ELEITORAL

THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE NEW TEXT OF PARAGRAPH 2 OF ARTICLE 262 OF THE ELECTORAL CODE

Stephanie Noya S. R. Tanure^{1}*

RESUMO

A Constituição Federal prevê que, para o cidadão ser candidato a algum cargo público eletivo, é necessário que ele preencha as condições de elegibilidade e não incida nas causas de inelegibilidade. Tal regra tem como principal objetivo proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato. Sobre as hipóteses de inelegibilidade, destaca-se a superveniente: aquela que poderá surgir após o pedido de registro. Posto isso, impende pontuar que a atual redação do parágrafo 2º do artigo 262 do Código Eleitoral restringe o momento de análise das causas de inelegibilidade superveniente. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar a inconstitucionalidade do Artigo 262 do Código Eleitoral, usando a metodologia da pesquisa bibliográfica, visando fazer valer, eficazmente, as normas jurídicas contidas no ordenamento jurídico pátrio e a lisura da disputa no campo político.

Palavras-chave: direito eleitoral; inelegibilidade superveniente; princípio da moralidade; código eleitoral. artigo 262.

1 * Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSal. Pós-graduada em Direito Público Municipal pela Universidade Católica do Salvador – UCSal, Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Universidade Católica do Salvador – UCSal e Pós-graduada em Direito Eleitoral pelo Instituto Imadec. Membro da Comissão do Observatório Eleitoral da OAB/SP e da Comissão Eleitoral da OAB/BA.

ABSTRACT

The Federal Constitution provides that, in order for a citizen to be a candidate for any elective public office, he must fulfill the eligibility conditions and not apply to causes of ineligibility. Such rule has as main objective to protect, the administrative probity and the morality for the exercise of mandate considered the candidate's previous life. Regarding the hypotheses of ineligibility, the supervening ineligibility is highlighted, which is the one that may arise after the application for registration. That said, it is worth noting that the current wording of paragraph 2 of article 262 of the Electoral Code restricts the moment for analyzing the causes of supervening ineligibility. And such a norm is clearly unconstitutional. In this context, the main purpose of this article is to analyze the unconstitutionality of the new text of paragraph 2 of article 262 of the Electoral Code, using the methodology of bibliographical research, aiming to effectively enforce the legal procedures contained in the national legal system and fairness of the dispute in the political field.

Keywords: electoral law; supervening ineligibility; principle of morality; electoral code; article 262.

1. INTRODUÇÃO

O voto é o ato pelo qual se concretiza o processo de manifestação popular, na medida em que os cidadãos escolhem e votam no candidato mais capacitado a atender às necessidades sociais. É importante que essa escolha seja livre e consciente, sem qualquer vício e que o processo eleitoral nunca deixe de proteger o princípio da moralidade. Afinal, devem ser afastados da corrida eleitoral, por exemplo, aqueles que foram condenados à cassação de registro ou perda do mandato eletivo, por ilícito eleitoral anterior. Portanto, para que haja normalidade do pleito, faz-se necessário que os candidatos, partidos políticos e coligações respeitem as regras da legislação eleitoral. Tudo isso a garantir isonomia entre todos os *players* da mesma disputa eleitoral.

Nesse viés, o partido político deve apresentar, no período de registro de candidatura, todos os documentos necessários, pre-

vistos em lei, para que seja feito o registro dos seus candidatos. Destaca-se que é imprescindível, durante a formalização do pedido de registro de candidatura, que os candidatos atestem que preencham as condições de elegibilidade e não incidam nas hipóteses de inelegibilidade.

Sobre as hipóteses de inelegibilidade, destaca-se a superveniente: aquela que poderá ocorrer após o registro de candidatura. A análise pela Justiça Eleitoral de tal inelegibilidade é de grande importância, no processo eleitoral, para que não tome posse o sujeito insuscetível deser eleito. Ocorre que a nova redação do parágrafo 2º, do artigo 262, do Código Eleitoral, praticamente extinguiu a propositura do Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED), ao limitar a arguição de inelegibilidades que efetivamente possam ser consideradas como supervenientes.

Nessa perspectiva, o tema elencado, neste artigo científico, permeia pela inconstitucionalidade da nova redação do parágrafo 2º, do artigo 262, do Código Eleitoral², debatendo acerca da importância da inelegibilidade superveniente como uma importante ferramenta de calibragem da lisura do processo eleitoral. Afinal, muito embora a análise das condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade do pretendo candidato são aferidas no momento de formalização do requerimento de registro de candidatura, não se pode esquecer a importância da análise das causas de inelegibilidade superveniente, a esse mesmo registro, que podem vir a tornar o candidato insuscetível de exercer o mandato eletivo.

2. DA HIGIDEZ LEGÍTIMA DO PROCESSO ELEITORAL

É cediço o entendimento de que a Justiça Eleitoral, no uso do seu mister constitucional, atua como um mediador imparcial do jogo político-democrático. E, para que seja desenvolvida tal atuação, a Corte Eleitoral desempenha seu papel fiscalizatório antes, durante e após as eleições, sempre privilegiando a soberania popular e a higidez legítima do processo eleitoral.

Acerca da higidez legítima do processo eleitoral, destaca-se que é papel da Justiça Eleitoral proteger o processo eleitoral contra

² BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

quaisquer máculas que possam conspurcá-lo. Cita-se, por oportuno, algumas hipóteses de tais máculas: abuso do poder econômico e político, do abuso dos meios de comunicação social, fraudes, dentre outros ilícitos. Observa-se, por exemplo, que o abuso de poder se caracteriza pelo mau uso de direito, situação ou posição jurídica com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição. Em outras palavras, pode-se dizer que é a conduta capaz de desequilibrar a igualdade de chances entre os candidatos em disputa. Posto isso, observa-se que esse desequilíbrio acarreta a modificação do resultado do pleito, na medida em que o abuso de poder possui o condão de coagir os cidadãos se, assim, desvirtuar a plena liberdade de consciência dos protagonistas na eleição.

Nesse viés, cita-se um trecho do livro “O Nobre Deputado 4.0” escrito pelo autor Márlon Reis³:

O Senador me explicou, fundamentalmente, que o resultado de qualquer eleição brasileira já estava definido muito antes do encerramento da votação. Muito antes da abertura das urnas. A vontade do eleitor individual não vale nada no processo. O que conta é a quantidade de dinheiro arrecadado para a campanha vencedora, que usa a verba num infalível esquema de compra de votos. Arrecadou mais, pagou mais. Pagou mais, levou. Simples assim.

Soma-se um trecho do livro “Considerações sobre o Governo Representativo” de John Stuart Mill⁴:

Nunca houve até o momento qualquer tentativa séria e real entre os políticos de impedir o suborno, porque nunca houve nenhum desejo efetivo de que as eleições não fossem dispendiosas. O fato de serem dispendiosas é uma vantagem para os que podem arcar com as despesas, excluindo um grande número de concorrentes; e qualquer coisa que restrinja o acesso ao Parlamento a homens de posses, por mais detestável que seja, é saudada por ser uma tendência conservadora.

Fato ao exposto, a Justiça Eleitoral, em especial, tem como função proteger a “normalidade e legitimidade” das eleições, que permite o exercício legítimo do mandato daquele que se sagrou vencedor no pleito. Afinal, o resultado das urnas deve resultar da

3 REIS, Márlon. *O nobre deputado*: relato chocante de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: Leya, 2014, p. 18.

4 MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018. p. 135-162.

vontade livre, autônoma e independente do cidadão-eleitor de escolher seus representantes.

3. DO EXERCÍCIO DO “IUS HONORUM”: O DIREITO DE CONCORRER A CARGOS ELETIVOS

A República Federativa do Brasil, conforme prevê a Constituição Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Nesse viés democrático, o governo emana do povo, e os valores, liberdade e igualdade, necessariamente, participam da vida em sociedade. Desse modo, verifica-se que o povo integra e fundamenta o Estado Democrático de Direito e é o grande responsável por todos os representantes eleitos. Sob essa ótica, é fundamental que cada eleitor faça a sua opção pelo candidato nas urnas de modo consciente e com seriedade. Até porque, o voto é um forte instrumento de mudança política e social.

Presente esse contexto, observa-se que a democracia é, principalmente, baseada na eleição de representantes. No entanto, só podem participar da eleição, tanto para votar quanto para serem votados, aqueles que preencherem determinados requisitos expressos na Constituição. Desse modo, é através do preenchimento desses requisitos que são conferidos os direitos políticos ao cidadão e, assim, ele pode intervir e participar do governo.

Os direitos políticos podem ser positivos ou negativos. O primeiro caracteriza-se pela participação na vida da comunidade, isto é, os direitos de disputar o poder, de criar partidos políticos, de integrar partidos políticos, de participar de manifestações. Acrescenta-se que há uma divisão dos direitos políticos positivos em duas classes: ativos e passivos. São exemplos dos direitos políticos positivos ativos: o direito de votar; o direito de integrar ou criar partido político; o direito de participar de uma manifestação. E, de direitos políticos positivos passivos: o direito de ser votado; o direito de se candidatar; o direito de exercer o *ius honorum*, isto é, o direito de exercer um poder.

Em contrapartida, os direitos políticos negativos referem-se às restrições ao direito político. Isso significa que o sujeito, com os direitos políticos negativos, fica destituído das prerrogativas e dos

deveres inerentes à cidadania. Pode-se ser citada, como exemplo, a proibição de votar e ser votado.

Ademais, sobre esse tema, a Constituição prevê duas formas de privação de direitos políticos: perda e suspensão. A perda se dá pelo cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; e a suspensão ocorre nas seguintes hipóteses: incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa e, ainda, pela prática de improbidade administrativa. No entanto, importante registrar que a Carta Magna proíbe a cassação desses mesmos direitos.

Nessa diretriz argumentativa, faz-se importante salientar a necessidade de que o sujeito esteja em pleno uso dos seus direitos políticos, para que ele possa se candidatar a algum cargo eletivo. Observa-se, assim, que o *ius honorum* (o direito de ser votado) só pode ser exercido por aquele cidadão que preencha as condições de elegibilidades, não incida nas causas de inelegibilidades ou impedimentos. Tais exigências constitucionais são em razão da democracia, que impõe haver fidelidade política dos representantes populares aos cidadãos.

Fica evidente, portanto, que o direito político passivo (*ius honorum*) é possível de ser restringido pela lei, por exemplo, em razão de violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político.

Todavia, vale destacar que é uníssono, na doutrina e na jurisprudência, que, em se tratando de norma a qual restringe o direito fundamental à elegibilidade, é imperativo que sua interpretação seja operada restritivamente.

Nesse sentido, conforme a recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral, sempre que o magistrado se deparar com uma situação de potencial restrição ao *ius honorum* (o direito de ser votado), ele deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso.

Transcreve-se, por oportuno, um trecho de tal decisão⁵:

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 060022730*. Acórdão. Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, PSESS - Publicado em Sessão. 10 de dezembro de 2020.

As restrições a direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente, consoante lição basilar da dogmática de restrição a direitos fundamentais, axioma que deve ser trasladado à seara eleitoral, de forma a impor que, sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao *ius honorum*, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso” (REspe 213–21, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 5.6.2017).

Posto isso, percebe-se que os requisitos constitucionais impostos, no processo eleitoral, possuem o evidente objetivo de proteger a probidade e a moralidade administrativas, como também a normalidade e a legitimidade das eleições. Afinal, não se pode permitir que seja reeleito, por exemplo, um ex-gestor que foi responsabilizado pela má gestão de recursos públicos.

A aferição desses requisitos, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade ocorrem no momento do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as modificações de fato e de direito posteriores que afastem a inelegibilidade. Em outras palavras, são auferidas as condições de registrabilidade a partir da formalização, na Justiça Eleitoral, do pedido de registro de candidatura. Veja-se, assim, que o cidadão só se torna candidato com o deferimento do seu registro.

Só para ilustrar, pode-se citar algumas hipóteses comuns de indeferimento do registro de candidatura: o caso do ex-prefeito que agia como ordenador de despesas e que se tornou inelegível, a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitaram as suas contas. Cita-se, também, o indeferimento do registro de candidatura do sujeito por inelegibilidade, em razão de ter sido condenado, em Ação de Investigação Judicial Eleitoral, pela prática de abuso do poder político. E a situação do cidadão que teve o registro indeferido por falta de uma das condições de elegibilidade, qual seja, a filiação partidária.

Fato ao exposto, infere-se que não há regime democrático que prevaleça sem que a representação popular, extraída das urnas, atenda às normas contidas no ordenamento jurídico pátrio. E, para tal, são necessárias restrições ao *ius honorum* (o direito de ser votado), apenas, daquelas pessoas que, comprovadamente,

não preenchem os requisitos de registrabilidade eleitoral. Afinal, é por intermédio dessas restrições que é preservado a moralidade para o exercício das funções públicas eletivas.

4. DA MORALIDADE DA INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE

É cediço o entendimento, consolidado pelo Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que, em regra, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade do pretense candidato são aferidas no momento de formalização do requerimento de registro de candidatura, ressalvadas as circunstâncias fático-jurídicas ulteriores que afastem a inelegibilidade.

Em outras palavras, a análise da situação jurídica do pretense candidato terá como referência o aludido momento. Nesse viés, observa-se que o pedido de registro de candidatura pode ser impugnado ou contestado, por intermédio, respectivamente, da Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRC) e da Notícia de Inelegibilidade. Porém, pode acontecer da causa de inelegibilidade surgir, após o pedido de registro, situação que se denomina como superveniente.

Acerca do tema, é importante pontuar que a inelegibilidade superveniente deve surgir até a data do pleito para que tenha eficácia no processo eleitoral em curso, conforme a interpretação do disposto na Súmula TSE nº 47. Veja-se:

A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito.

Dentro dessa lógica, se o candidato lograr êxito nas urnas, mas, no curso do processo eleitoral, tiver surgido contra ele à inelegibilidade superveniente, como, por exemplo, uma decisão condenatória criminal, proferida por órgão colegiado, a oposição poderá ajuizar um recurso próprio, denominado recurso contra expedição de diploma (RCED), como prevê o art.262 do Código Eleitoral, para que seja cassado o diploma do candidato eleito. Afinal, não se pode permitir que estivesse no exercício do mandato, aquele candidato eleito que, na data da eleição, estava inelegível.

Ressalta-se que o recurso contra expedição de diploma (RCED) também é o recurso que pode ser manejado para impugnação de inelegibilidade constitucional contemporânea à formalização do pedido de registro, não arguida no processo de registro de candidatura.

Acrescenta-se, ainda, que a parte final do art.11, § 10, da Lei das Eleições, possibilita que o sujeito tenha a requalificação superveniente da sua elegibilidade. Tal situação pode ocorrer quando a causa de inelegibilidade, originalmente presente, vier a ser afastada por algum motivo fático ou jurídico posterior.

A partir dessa percepção, infere-se que, na hipótese de sobrevier um fato que beneficieo candidato, em razão do afastamento de um óbice à sua capacidade eleitoral passiva, tal fato poderá ser considerado no julgamento do pedido de registro. No entanto, o acolhimento, pela Justiça Eleitoral, do fato superveniente não é suscetível de acontecer a todo tempo. Nesse viés, conforme o enunciado da Súmula nº 70 do Tribunal Superior Eleitoral, se o fato superveniente tem origem no simples decurso do prazo de existência da inelegibilidade, o termo final é a data do pleito. Leia-se “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 nº 9.504/1997.”

Em contrapartida, consoante a recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral⁶, se o fato superveniente consistir na obtenção de uma decisão que revoga ou suspende o evento gerador da inelegibilidade, o termo final é a data da diplomação. Analisa-se:

Eleições 2016. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura. Prefeito. Deferido pelo tribunal regional eleitoral. Ministério público eleitoral. Legitimidade recursal. Art. 127 da constituição da república. Conhecimento do agravo manejado pelo *parquet* eleitoral. Mérito. Inelegibilidade. Art. 1º, i, g, da LC nº 64/90. Fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade. Data-limite. Diplomação. Desprovemento. [...] 4. O limite temporal para as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro de candidatura que afastem a inelegibilidade é a datada diplomação (ED-AgR-REspe nº 11749/AM, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental-Recurso especial eleitoral 17016. Acórdão. Prazo de inelegibilidade se encerra com a diplomação dos eleitos. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, relator designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. 06 de setembro de 2018.

29.9.2017; ED-AgR-REspe nº 31076/PR, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 18.8.2017; e AgR-REspe nº 91-28/AM, de minha relatoria, DJe de 6.9.2017).

5. In casu, a decisão judicial que afastou os efeitos dos decretos legislativos de rejeição de contas exsurgiu em momento anterior à data da diplomação, consubstanciando circunstância superveniente hábil a afastar a causa de inelegibilidade insculpida no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. [...]

Cabe destacar, ademais, que a Lei de Inelegibilidades, a Lei Complementar nº 64/90, que regulamentou o art.14, § 9º, da Constituição Federal⁷, elenca as hipóteses de inelegibilidade. E, passados alguns anos, essa norma foi alterada pela LC nº135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, que estabeleceu uma série de restrições ao exercício do *ius honorum*, ante o anseio da população pela moralização do exercício dos mandatos eletivos no país.

A partir dessa percepção, constata-se que a Lei da Ficha Limpa tem como base a suficiência de uma condenação proferida por órgão colegiado de modo a restringir o gozo do *ius honorum*. Em outras palavras, a Lei Complementar nº 135 passou a admitir que decisões colegiadas, ainda que sem trânsito em julgado, gerem inelegibilidade.

Acerca de tal Lei, verifica-se que ela está em consonância com a proteção da “moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida progressa do candidato”, nos termos exigidos pelo § 9º do art. 14 da Constituição da República de 1988, e com o princípio da isonomia. Afinal, a LC nº 135/2010 faz com que sejam afastados da corrida eleitoral, por exemplo, aqueles que foram condenados à cassação de registro ou perda do mandato eletivo, por ilícito eleitoral anterior. Assim, só devem concorrer para um mandato público eletivo aqueles indivíduos probos, honestos e dignos, com igualdade de armas na disputa eleitoral.

Nesse passo, verifica-se que a LC nº 135/2010 aumentou o prazo de inelegibilidade da redação originária da LC nº 64/1990, de 03 (três) para 08 (oito) anos e ampliou as hipóteses geradoras de inelegibilidade. Por essa razão, resta claro que, atualmente, os direitos políticos dos pretensos candidatos possuem uma verificação mais rigorosa pela Justiça Eleitoral. E tal verificação pode

⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

impedir o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer.

Assim, diante das constatações supra, percebe-se que o objetivo da inelegibilidade superveniente é preservar o princípio da moralidade. Esse princípio está previsto no art. 14,

§9º, da Constituição Federal, e é ele quem autoriza o legislador infraconstitucional a instituir a inelegibilidade a fim de proteger “a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato”. Dessa forma, o candidato ao cargo público-eletivo deve se comportar em consonância com o padrão ético-moral vigente na comunidade, pois, caso o contrário, ele ferirá a dignidade do mandato público.

Fica evidente, portanto, que, muito embora a análise das condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, do pretense candidato, são aferidas no momento de formalização do requerimento de registro de candidatura, não se pode esquecer a importância da análise das causas de inelegibilidade superveniente, a esse mesmo registro, que podem vir a tornar o candidato insuscetível de ser exercer o mandato eletivo. Nesse ponto, caso o contrário, abre-se uma brecha para serem “imunizados” os candidatos inelegíveis de todos os fatos supervenientes que porventura possam obstaculizar o exercício da cidadania passiva. Afinal, é muito comum que, entre o último dia marcado para que seja feito o pedido de registro de candidatura e a datada eleição, surja um fato novo que gere inelegibilidade ao candidato.

5. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 262 DO CÓDIGO ELEITORAL

O Brasil é regido pelos princípios da supremacia formal e material da Constituição Federal sobre todo o ordenamento jurídico. Acerca da Constituição, observa-se que a Carta Magna de 1988 promoveu a transição de um regime autoritário para um Estado Democrático de Direito. Ressalta-se que tal Constituição tem como eixos a construção de um país mais livre, mais justo e mais democrático.

Afere-se que a Constituição democrática de 1988 adota o modelo híbrido de controle de constitucionalidade, que se carac-

teriza pela junção de elementos do controle difuso e do controle concentrado. Tal junção impede a inserção no sistema normativo de normas que padeçam de vícios, e a continuidade da vigência da lei, que esteja em desacordo com a Constituição Federal.

Em primeira análise, constata-se que o controle difuso se verifica em um caso concreto, e a declaração de inconstitucionalidade implementa-se de forma incidental, prejudicialmente ao exame do mérito. E pode ser realizado por qualquer juízo ou tribunal do Poder Judiciário, conforme as regras de competência.

Por outro lado, o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo concentra-se em um único tribunal e pode ser verificado em 05 (cinco) situações: Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Representação Interventiva (ADI interventiva).

Cita-se, por oportuno, que é através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que pode ser declarado a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo impugnado. E, para que essa declaração possa acontecer, o objeto deve ser a lei ou ato normativo em tese, marcado pela impessoalidade e abstração.

A partir dessa percepção, infere-se que é possível, por exemplo, o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnar a atual redação do parágrafo 2º do artigo 262 do Código Eleitoral, em razão da sua redação ser, claramente, inconstitucional. Afere-se que tal redação foi acrescida pelo art. 4º da Lei nº 13.877/2019⁸.

Nessa diretriz argumentativa, destaca-se que a atual redação do parágrafo 2º, do artigo 262, do Código Eleitoral, limitou o período em que deverá “ocorrer” a “inelegibilidade superveniente”. Analisa-se:

8 BRASIL. Lei nº 13.877, 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2019.

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

§ 2º A inelegibilidade superveniente apta a viabilizar o recurso contra a expedição de diploma, decorrente de alterações fáticas ou jurídicas, deverá ocorrer até a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem os seus requerimentos de registros de candidatos.

Vê-se que, desse modo, a inelegibilidade superveniente deverá ocorrer até o período de registro de candidatura. Ou seja, as causas supervenientes ao registro de candidatura que possam surgir, até a data do pleito, não devem ser computadas. Torna-se nítido, assim, que a limitação do momento da inelegibilidade superveniente abre possíveis brechas para que sejam eleitos candidatos que, na data do pleito, estejam inelegíveis.

Sob essa ótica, percebe-se que a atual redação do parágrafo 2º, do artigo 262, do Código Eleitoral, trouxe a extinção da inelegibilidade superveniente. Afinal, o termo “superveniente” significa algo que sobrevém, que vem, acontece ou surge depois. Em outras palavras, é a situação jurídica que surge após o pedido de registro com o objetivo de obstar o exercício da cidadania passiva do cidadão, que concorre ao cargo eletivo. Nesse sentido, é o entendimento do professor José Jairo Gomes⁹. Veja-se:

Consoante salientado, a causa de inelegibilidade poderá surgir após o pedido de registro, caso em que se caracterizará como *superveniente*.

No entanto, para ter eficácia no processo eleitoral em curso quando de seu surgimento, a inelegibilidade superveniente deve despontar até a data do pleito. É essa a ocasião em que o cidadão exerce o direito de sufrágio e pratica o ato jurídico de votar, sendo, portanto, nessa oportunidade que o candidato deve integralizar todos os requisitos necessários ao exercício da cidadania passiva, notadamente a elegibilidade. Essa interpretação tem por si o disposto na Súmula TSE nº 47, segundo o qual a inelegibilidade superveniente ao registro de candidatura de índole infraconstitucional é a “que surge até a data do pleito”.

No caso, se o candidato for eleito, a inelegibilidade superveniente deverá ser apreciada em processo próprio. Sua arguição deverá ser feita após a diplomação, via recurso contra expedição de diploma (RCED), conforme prevê o artigo 262

9 GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 16 ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2020, p. 347.

do Código Eleitoral.

Esta última é também a via adequada para impugnação de inelegibilidade constitucional contemporânea à formalização do pedido de registro (com relação à qual não há preclusão) não arguida inicialmente no processo de registro de candidatura.

Com isso, prestigia-se a cidadania passiva, pois se permite que “não elegível” participe da disputa.

Nesse viés, consoante se vislumbra no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, as causas de inelegibilidade têm como objetivo proteger a probidade administrativa e a moralidade, para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato. Assim, a inelegibilidade não constitui pena, mas uma restrição do direito de ser votado (*ius honorum*). Portanto, a Constituição impõe que a verificação da vida pregressa do candidato é uma condição inafastável para a boa administração pública. Isso significa que limitar o momento da inelegibilidade superveniente é ir contra a Constituição Federal.

De mais a mais, é inegável que a inconstitucionalidade da nova redação do art. 262 do Código Eleitoral decorre, também, da afronta aos valores da “probidade administrativa”, que exige a ética e a moral na gestão pública. Uma prova disso é o art.37, caput, da Constituição Federal, que estabelece a moralidade administrativa como um dos princípios da Administração Pública.

Para além disso, verifica-se que o parágrafo 2º, do art. 262, do Código Eleitoral trata-se de uma norma inconstitucional, em razão de violar o devido processo eleitoral, que é o esteio fundamental das regras do jogo eleitoral, tem status de cláusula pétrea e é medida assecuratória de segurança jurídica. Afinal, tal norma permite que um candidato inelegível tenha aptidão de receber votos válidos, ou seja, que ele possa ser eleito. Em outras palavras, essa permissão desrespeita o conceito de capacidade de ser eleito, que a qualidade de uma pessoa elegível.

Importante frisar que, pela observância do devido processo legal eleitoral, a relação entre os candidatos da disputa eleitoral parte da noção de isonomia, por isso eles são submetidos às regras de aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. Acrescenta-se, pelo devido processo legal, a competição eleitoral deve zelar pela estabilidade, previsibilidade, segurança jurídica e proteção da confiança tanto para os atores do processo eleitoral

quanto para os eleitores.

A partir dessa percepção, cita-se um trecho do livro “A Batalha dos Poderes” do autor Oscar Vilhena Vieira¹⁰:

Uma ordem só seria constitucional se pautada em alguma espécie de norma superior que habilitasse o governo democrático, limitasse o exercício arbitrário do poder e assegurasse uma esfera de direitos. Nesse sentido, poderíamos inverter a frase de Hardin e afirmar que, embora o sucesso da constituição dependa de sua capacidade de favorecer a coordenação política, nem toda ordem eficiente de coordenação política poderia ser considerada constitucional. Para que uma ordem possa ser considerada constitucional, precisa ser capaz de habilitar a democracia, limitar o exercício arbitrário do poder e proteger direitos.

Ademais, o parágrafo 2º, do art.262, do Código Eleitoral provoca um golpe mortal na Lei da Ficha Limpa. Veja-se que, para fazer valer eficazmente as normas contidas na Constituição Federal e a lisura da disputa no campo político, é adequada a compreensão de que o pretense candidato que possui decisão judicial colegiada em seu desfavor por específicos crimes não apresenta vida pregressa compatível com a moralidade e a probidade administrativa necessária para o exercício do mandato público eletivo.

Por essas razões, resta claro que o parágrafo 2º, do art.262, do Código Eleitoral transformou o momento do registro de candidatura em um escudo protetivo para o pretense candidato inelegível, por ter praticamente acabado com as inelegibilidades supervenientes infraconstitucionais, impedindo a aferição do estado de elegibilidade.

Cabe destacar, ademais, que o parágrafo 2º, do art.262, do Código Eleitoral não privilegia a segurança jurídica no processo eleitoral. Observa-se que o estado elegível do candidato não está condicionado apenas ao momento do registro de candidatura, mas até a data do pleito, conforme as Súmulas 43 e 47 do TSE. Acerca do pleito, afere-se que é, nessa data, que os eleitores manifestam as suas livres escolhas dos seus representantes políticos. Assim sendo, os candidatos devem estar sem qualquer restrição ao exercício dos seus direitos políticos no curso do processo eleitoral.

Presente esse contexto, percebe-se que a inelegibilidade su-

10 VIEIRA, Oscar Vilhena. *Batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 125.

perveniente é uma importante ferramenta de calibragem da lisura do processo eleitoral. Cabe salientar que a nova redação do parágrafo 2º, do artigo 262, do Código Eleitoral, não está cumprindo com a sua função, pois essa norma praticamente extinguiu a propositura do Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED), ao limitar a arguição de inelegibilidades que efetivamente possam ser consideradas como supervenientes. Veja-se que, desse modo, é preciso que seja declarada inconstitucional tal norma em prol do ideário democrático e do princípio da confiança nas instituições. Afinal, o direito subjetivo à elegibilidade, que faz parte do interesse eleitoral de cunho particular, não pode se sobrepor ao direito público, que visa proteger a higidez do processo eleitoral, em respeito às regras do jogo político.

6. CONCLUSÃO

Oportuno, inicialmente, pontuar que o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, prevê que há casos de inelegibilidades, que são os casos que impedem que o cidadão possa receber votos. Afere-se que esses casos têm como objetivo proteger, em especial, a proibidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato.

Posto isso, percebe-se, através das normas eleitorais, que é, no momento do registro de candidatura, verificado se o pretense candidato incide ou não nas causas de inelegibilidade. Além desse momento, é cabível ser alegado, logo após a diplomação, por intermédio da propositura de uma ação eleitoral, a inelegibilidade constitucional e a inelegibilidade superveniente do candidato, para que não tome posse o sujeito insuscetível de ser eleito.

Acerca da inelegibilidade superveniente, o novo texto da lei diz que ela deverá ocorrer até a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem seus requerimentos de registro de candidatos. Observe que, com essa redação, a inelegibilidade superveniente praticamente não existe mais. E, com isso, abre brecha para serem “imunizados” os candidatos inelegíveis de todos os fatos supervenientes que porventura possam obstaculizar o exercício da cidadania passiva. Afinal, é comum que, entre o último dia marcado para que seja feito o pedido de registro de candidatura

e a data da eleição, surja um fato novo que gere inelegibilidade ao candidato. Cita-se, por exemplo, aquela situação que, na época do registro, estava tudo bem, mas, no meio da campanha, sobreveio uma decisão condenatória criminal, proferida por órgão colegiado, e um dos crimes gera a inelegibilidade. Tal condenação, posterior ao registro, gera a inelegibilidade superveniente, a qual era deduzida pelo RCED.

Presente esse contexto, percebe-se, claramente, que, muito embora o registro seja um momento de extrema importância para a verificação da ausência das causas de inelegibilidade do pretendo candidato, não se pode proibir a apreciação de fatos supervenientes a esse registro que tornem o candidato inelegível. Visa-se, assim, fazer valer eficazmente a probidade e a moralidade pública, bem como a lisura da disputa no campo político.

Assim, diante das constatações supra, é evidente que a atual redação do parágrafo 2º do artigo 262 do Código Eleitoral é inconstitucional. Observa-se que a limitação temporal, imposta por tal redação, restringe o momento de análise das causas de inelegibilidade e, dessa forma, não é assegurada a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato. Dentro dessa lógica, é necessário que a redação do parágrafo 2º do artigo 262 do Código Eleitoral seja alterada e que essa alteração esteja em consonância com o que diz a Súmula 47 do TSE: “A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código

Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 13.877, 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental-Recurso especial eleitoral 17016. Acórdão. Prazo de ineligibilidade se encerra com a diplomação dos eleitos. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, relator designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. 06 de setembro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 060022730*. Acórdão. Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, PSESS - Publicado em Sessão. 10 de dezembro de 2020.

GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 16 ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2020.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

REIS, Márton. *O nobre deputado: relato chocante de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira*. Rio de Janeiro: Leya, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

MEMÓRIA

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

SPEECH TO THE ELECTORS OF BRISTOL*Edmund Burke***3 Nov. 1774****SPEECH TO THE ELECTORS OF BRISTOL, ON HIS BEING DECLARED BY THE SHERIFFS DULY ELECTED ONE OF THE REPRESENTATIVES IN PARLIAMENT FOR THAT CITY, ON THURSDAY, THE 3D OF NOVEMBER, 1774¹.**

Gentlemen,—I cannot avoid sympathizing strongly with the feelings of the gentleman who has received the same honor that you have conferred on me. If he, who was bred and passed his whole life amongst you,—if he, who, through the easy gradations of acquaintance, friendship, and esteem, has obtained the honor which seems of itself, naturally and almost insensibly, to meet with those who, by the even tenor of pleasing manners and social virtues, slide into the love and confidence of their fellow-citizens,—if he cannot speak but with great emotion on this subject, surrounded as he is on all sides with his old friends,— you will have the goodness to excuse me, if my real, unaffected embarrassment prevents me from expressing my gratitude to you as I ought.

I was brought hither under the disadvantage of being unknown, even by sight, to any of you. No previous canvass was made for me. I was put in nomination after the poll was opened. I did not appear until it was far advanced. If, under all these accumulated disadvantages, your good opinion has carried me to this happy point of success, you will pardon me, if I can only say to you collectively, as I said to you individually, simply and plainly, I thank you,—I am obliged to you,—I am not insensible of your kindness.

¹ in: NIMMO, J. C. (ed.). 1887. *The Works of the Right Honourable Edmund Burke, in Twelve Volumes V*. II. London: s/n. Disponível em: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/burke/Works02.pdf> Acesso em: 29. nov.2023).

This is all that I am able to say for the inestimable favor you have conferred upon me. But I cannot be satisfied without saying a little more in defence of the right you have to confer such a favor. The person that appeared here as counsel for the candidate who so long and so earnestly solicited your votes thinks proper to deny that a very great part of you have any votes to give. He fixes a standard period of time in his own imagination, (not what the law defines, but merely what the convenience of his client suggests,) by which he would cut off at one stroke all those freedoms which are the dearest privileges of your corporation,—which the Common Law authorizes,—which your magistrates are compelled to grant,—which come duly authenticated into this court,—and are saved in the clearest words, and with the most religious care and tenderness, in that very act of Parliament which was made to regulate the elections by freemen, and to prevent all possible abuses in making them.

I do not intend to argue the matter here. My learned counsel has supported your cause with his usual ability; the worthy sheriffs have acted with their usual equity; and I have no doubt that the same equity which dictates the return will guide the final determination. I had the honor, in conjunction with many far wiser men, to contribute a very small assistance, but, however, some assistance, to the forming the judicature which is to try such questions. It would be unnatural in me to doubt the justice of that court, in the trial of my own cause, to which I have been so active to give jurisdiction over every other.

I assure the worthy freemen, and this corporation, that, if the gentleman perseveres in the intentions which his present warmth dictates to him, I will attend their cause with diligence, and I hope with effect. For, if I know anything of myself, it is not my own interest in it, but my full conviction, that induces me to tell you, I think there is not a shadow of doubt in the case.

I do not imagine that you find me rash in declaring myself, or very forward in troubling you. From the beginning to the end of the election, I have kept silence in all matters of discussion. I have never asked a question of a voter on the other side, or supported a doubtful vote on my own. I respected the abilities of my managers; I relied on the candor of the court. I think the worthy sheriffs will bear me witness that I have never once made an attempt to

impose upon their reason, to surprise their justice, or to ruffle their temper. I stood on the hustings (except when I gave my thanks to those who favored me with their votes) less like a candidate than an unconcerned spectator of a public proceeding. But here the face of things is altered. Here is an attempt for a general massacre of suffrages,—an attempt, by a promiscuous carnage of friends and foes, to exterminate above two thousand votes, including seven hundred polled for the gentleman himself who now complains, and who would destroy the friends whom he has obtained, only because he cannot obtain as many of them as he wishes.

How he will be permitted, in another place, to stultify and disable himself, and to plead against his own acts, is another question. The law will decide it. I shall only speak of it as it concerns the propriety of public conduct in this city. I do not pretend to lay down rules of decorum for other gentlemen. They are best judges of the mode of proceeding that will recommend them to the favor of their fellow-citizens. But I confess I should look rather awkward, if I had been the very first to produce the new copies of freedom,—if I had persisted in producing them to the last,—if I had ransacked, with the most unremitting industry and the most penetrating research, the remotest corners of the kingdom to discover them,—if I were then, all at once, to turn short, and declare that I had been sporting all this while with the right of election, and that I had been drawing out a poll, upon no sort of rational grounds, which disturbed the peace of my fellow-citizens for a month together;—I really, for my part, should appear awkward under such circumstances.

It would be still more awkward in me, if I were gravely to look the sheriffs in the face, and to tell them they were not to determine my cause on my own principles, nor to make the return upon those votes upon which I had rested my election. Such would be my appearance to the court and magistrates.

But how should I appear to the voters themselves? If I had gone round to the citizens entitled to freedom, and squeezed them by the hand,—“Sir, I humbly beg your vote,—I shall be eternally thankful,—may I hope for the honor of your support?—Well!—come,—we shall see you at the Council-House.”—If I were then to deliver them to my managers, pack them into tallies, vote them off in court, and when I heard from the bar,—“Such a one only! and

such a one forever!—he’s my man!”—“Thank you, good Sir,—Hah! my worthy friend! thank you kindly,—that’s an honest fellow,—how is your good family?”—Whilst these words were hardly out of my mouth, if I should have wheeled round at once, and told them,—“Get you gone, you pack of worthless fellows! you have no votes,—you are usurpers! you are intruders on the rights of real freemen! I will have nothing to do with you! you ought never to have been produced at this election, and the sheriffs ought not to have admitted you to poll!”—

Gentlemen, I should make a strange figure, if my conduct had been of this sort. I am not so old an acquaintance of yours as the worthy gentleman. Indeed, I could not have ventured on such kind of freedoms with you. But I am bound, and I will endeavor, to have justice done to the rights of freemen,—even though I should at the same time be obliged to vindicate the former² part of my antagonist’s conduct against his own present inclinations.

I owe myself, in all things, to all the freemen of this city. My particular friends have a demand on me that I should not deceive their expectations. Never was cause or man supported with more constancy, more activity, more spirit. I have been supported with a zeal, indeed, and heartiness in my friends, which (if their object had been at all proportioned to their endeavors) could never be sufficiently commended. They supported me upon the most liberal principles. They wished that the members for Bristol should be chosen for the city, and for their country at large, and not for themselves.

So far they are not disappointed. If I possess nothing else, I am sure I possess the temper that is fit for your service. I know nothing of Bristol, but by the favors I have received, and the virtues I have seen exerted in it.

I shall ever retain, what I now feel, the most perfect and grateful attachment to my friends, —and I have no enmities, no resentments. I never can consider fidelity to engagements and constancy in friendships but with the highest approbation, even when those noble qualities are employed against my own pretensions. The gentleman who is not so fortunate as I have been in this contest enjoys, in this respect, a consolation full of honor both to himself and to his friends.

² Mr. Brickdale opened his poll, it seems, with a tally of those very kind of freemen, and voted many hundreds of them.

They have certainly left nothing undone for his service.

As for the trifling petulance which the rage of party stirs up in little minds, though it should show itself even in this court, it has not made the slightest impression on me. The highest flight of such clamorous birds is winged in an inferior region of the air. We hear them, and we look upon them, just as you, Gentlemen, when you enjoy the serene air on your lofty rocks, look down upon the gulls that skim the mud of your river, when it is exhausted of its tide.

I am sorry I cannot conclude without saying a word on a topic touched upon by my worthy colleague. I wish that topic had been passed by at a time when I have so little leisure to discuss it. But since he has thought proper to throw it out, I owe you a clear explanation of my poor sentiments on that subject.

He tells you that “the topic of instructions has occasioned much altercation and uneasiness in this city”; and he expresses himself (if I understand him rightly) in favor of the coercive authority of such instructions.

Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinions high respect; their business unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasure, his satisfactions, to theirs,—and above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own.

But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure,—no, nor from the law and the Constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion.

My worthy colleague says, his will ought to be subservient to yours. If that be all, the thing is innocent. If government were a matter of will upon any side, yours, without question, ought to be superior. But government and legislation are matters of reason and judgment, and not of inclination; and what sort of reason is that in which the determination precedes the discussion, in which one set

of men deliberate and another decide, and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?

To deliver an opinion is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear, and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions, mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience,—these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our Constitution.

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole—where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of Parliament. If the local constituent should have an interest or should form an hasty opinion evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far as any other from any endeavor to give it effect. I beg pardon for saying so much on this subject; I have been unwillingly drawn into it; but I shall ever use a respectful frankness of communication with you. Your faithful friend, your devoted servant, I shall be to the end of my life: a flatterer you do not wish for. On this point of instructions, however, I think it scarcely possible we ever can have any sort of difference. Perhaps I may give you too much, rather than too little trouble.

From the first hour I was encouraged to court your favor, to this happy day of obtaining it, I have never promised you anything but humble and persevering endeavors to do my duty. The weight of that duty, I confess, makes me tremble; and whoever well considers what it is, of all things in the world, will fly from what has the least likeness to a positive and precipitate engagement. To be a good member of Parliament is, let me tell you, no easy task, —especially

at this time, when there is so strong a disposition to run into the perilous extremes of servile compliance or wild popularity. To unite circumspection with vigor is absolutely necessary, but it is extremely difficult. We are now members for a rich commercial city; this city, however, is but a part of a rich commercial nation, the interests of which are various, multiform, and intricate. We are members for that great nation, which, however, is itself but part of a great empire, extended by our virtue and our fortune to the farthest limits of the East and of the West. All these wide-spread interests must be considered,—must be compared,—must be reconciled, if possible. We are members for a free country; and surely we all know that the machine of a free constitution is no simple thing, but as intricate and as delicate as it is valuable. We are members in a great and ancient monarchy; and we must preserve religiously the true, legal rights of the sovereign, which form the keystone that binds together the noble and well-constructed arch of our empire and our Constitution. A constitution made up of balanced powers must ever be a critical thing. As such I mean to touch that part of it which comes within my reach. I know my inability, and I wish for support from every quarter. In particular I shall aim at the friendship, and shall cultivate the best correspondence, of the worthy colleague you have given me.

I trouble you no farther than once more to thank you all: you, Gentlemen, for your favors; the candidates, for their temperate and polite behavior; and the sheriffs, for a conduct which may give a model for all who are in public stations.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



ISSN 2446-9319



9 772446 931002



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150
CAB, Salvador - BA - 41.745-901 - Brasil
www.tre-ba.jus.br | eje@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445