



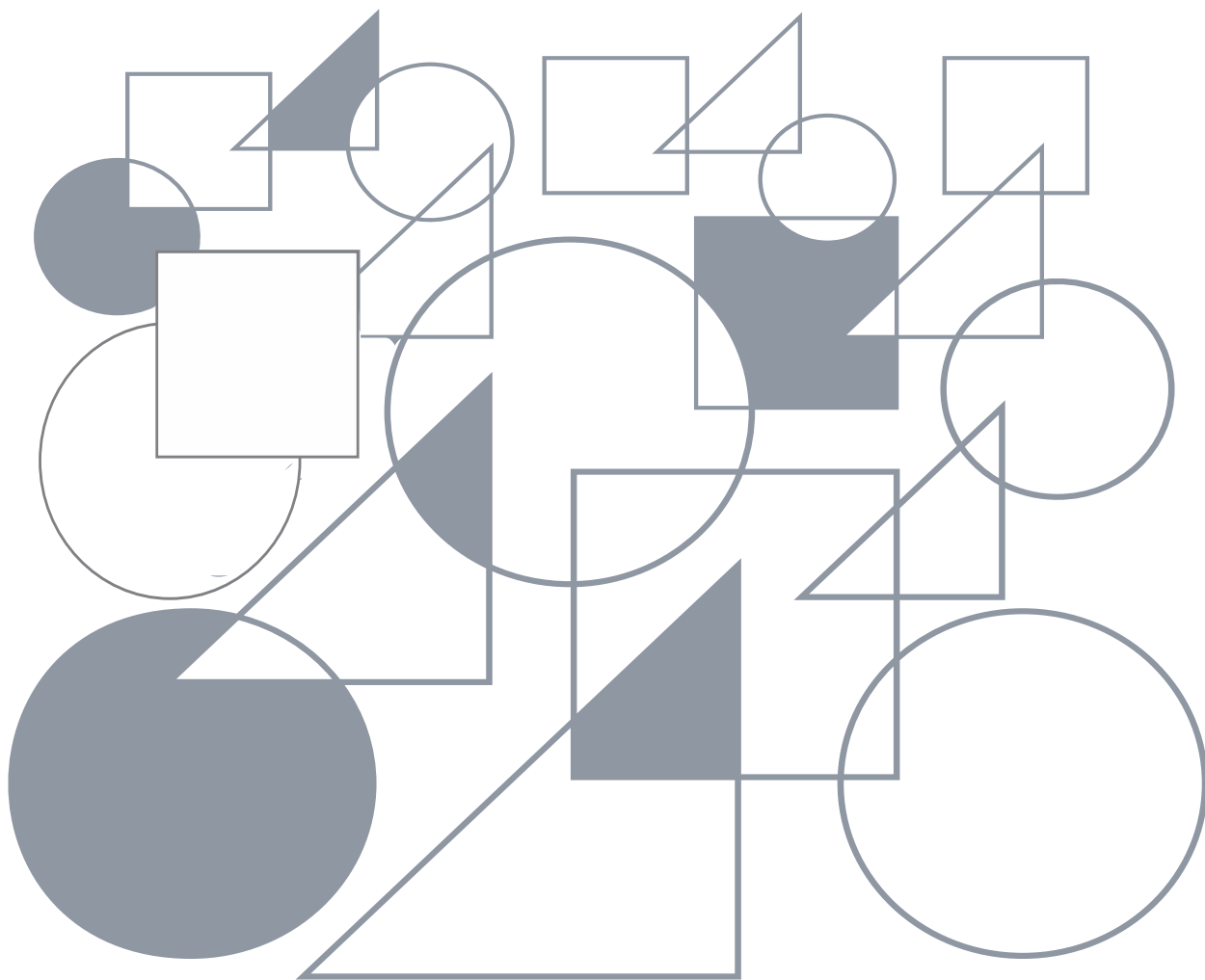
Revista Civitas

Volume 01

João Pessoa
TRE-PB
2026

Revista Civitas

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA



**VOLUME 01
TRE-PB - 2026**



2026 Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa das autoras e dos autores.

Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba
Av. Princesa Isabel, 201- Tambiá - CEP 58020-528 - João Pessoa/PB
Tel: (83) 3512-1200

Presidente do TRE-PB
Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-PB
Dr. Kéops de Vasconcelos Amaral Vieira Pires

Conselho Científico da Revista Civitas
Dr. Rodrigo Clemente de Brito Pereira (presidente)
Dra. Rosimeire Ventura Leite (membro)
Professor Renato César Carneiro (membro)

Diretora-Geral da Secretaria do TRE-PB
Alexandra Maria Soares Cordeiro

Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-PB
Vanessa Melo do Egypto

Capa, projeto gráfico e diagramação
Mídia Gráfica e Editora

Revisão
Professor Francelino Soares

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

Revista Civitas / Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. v. 1, (2026) – João Pessoa: Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, 2026–
17x24 cm

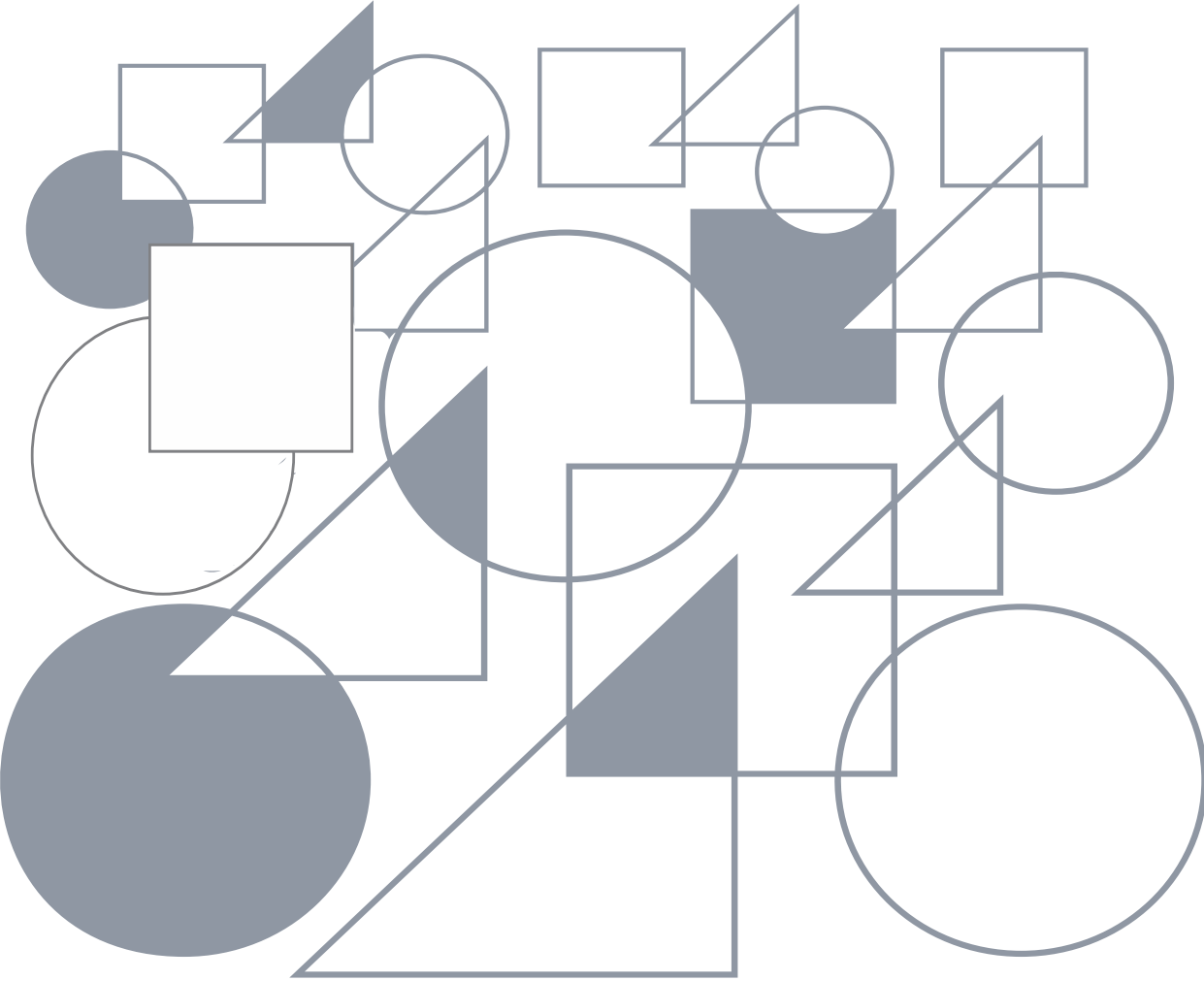
378 p.
Anual.

Eleitoral da Paraíba.
I. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. I. Brasil. Tribunal Regional

CDD 342.810

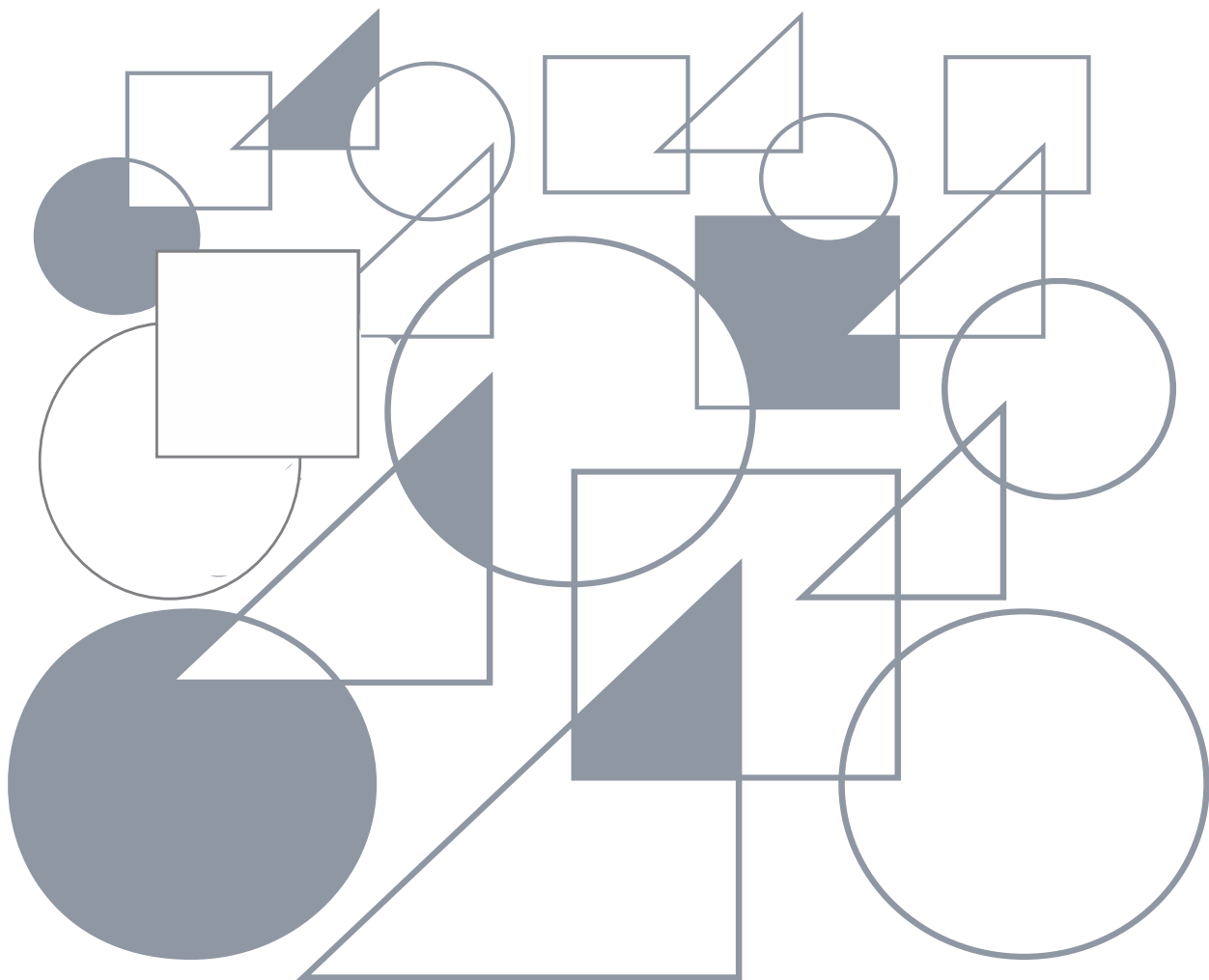
Bibliotecário: Diogo Alves Barbosa – CRB-15/358





SUMÁRIO





SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	09
EDITORIAL.....	13
PRIMEIRA SEÇÃO – ARTIGOS CIENTÍFICOS.....	17
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS RISCOS DE MANIPULAÇÃO, SEGMENTAÇÃO E IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO ELEITORAL.....	19
<i>Alexandre Targino Gomes Falcão</i>	
DUPLA VACÂNCIA E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO EM ALAGOAS: O PAPEL CONSTITUCIONAL E POLÍTICO DO “GOVERNADOR-TAMPÃO”	37
<i>Ana Carolina Couto Matheu</i>	
A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A JUSTIÇA ELEITORAL COMO GUARDIÃ DA DEMOCRACIA.....	51
<i>Ananda Brito Nunes Diniz Lourenço</i>	
EVENTOS, FATOS E NARRATIVAS: O JUIZ COMO DOADOR DE SENTIDO À REALIDADE E CONSTRUTOR DA VERDADE.....	63
EVENTS, FACTS AND NARRATIVES: THE JUDGE AS A GIVER OF MEANING TO REALITY AND A BUILDER OF TRUTH.	
<i>Bianor Arruda Bezerra Neto</i>	
REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NEGRA NA POLÍTICA BRASILEIRA: ANÁLISE INTERSECCIONAL DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	77
<i>Célia Virgínia Almeida da Costa</i>	
<i>Maria Elizabeth Lins</i>	
<i>Linaldo de Oliveira Lima</i>	



DA CÉDULA DE PAPEL AO VOTO DIGITAL: A EVOLUÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO ATÉ A URNA ELETRÔNICA	95
FROM PAPER BALLOT TO DIGITAL VOTE: THE EVOLUTION OF THE BRAZILIAN ELECTORAL PROCESS UNTIL THE ELECTRONIC VOTING MACHINE	
<i>Eduardo Ribeiro Cabral</i>	
<i>Renata Lins Correa Lima</i>	
CAPACIDADE PROCESSUAL DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	107
<i>Fernando Pessoa de Aquino Filho</i>	
<i>Lucas Cavalcante Gondim</i>	
PECULIAR RECONHECIMENTO DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES INTEGRANTES DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	121
<i>Glauber de Lucena Cordeiro</i>	
<i>Leonardo Teles de Oliveira</i>	
JUVENTUDE E EDUCAÇÃO: ANÁLISE DO PROJETO POLITEENZANDO COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO.....	147
<i>Iris Maria Taboza Cristina</i>	
<i>Gustavo Barbosa de Mesquita Batista</i>	
A BOA-FÉ OBJETIVA NO DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL....	157
<i>João Otávio Terceiro Neto</i>	
CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA-PB.....	171
<i>João Victor Diniz Santana</i>	
<i>Geraldo Emílio Porto</i>	
JUSTIÇA DIGITAL: A SINFONIA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS - UMA ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DO CNJ E O USO DA FERRAMENTA DE AUTOMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL	191
<i>José Célio de Lacerda Sá</i>	
PROTAGONISMO INDÍGENA E JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2024 EM MARCAÇÃO-PB.....	209
<i>Linaldo de Oliveira Lima</i>	



A VIRTUDE DA DEMOCRACIA E A <i>DEMOCRACIA DEFENSIVA</i>	223
<i>Lucas Clemente de Brito Pereira</i>	

BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA DELIMITAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES.....	247
BRIEF NOTES ON THE LEGAL-CONSTITUTIONAL DELIMITATION OF FREEDOM OF EXPRESSION AND PARLIAMENTARY IMMUNITIES	
<i>Luiz Elias Miranda dos Santos</i>	

O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE DOS ABUSOS DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO, RELIGIOSO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO.....	267
<i>Matheus Brito Candido</i>	

TUTELAS INIBITÓRIAS ELEITORAIS: INSTRUMENTO CONTRA O ILÍCITO DA DESINFORMAÇÃO, BLINDAGEM DO PROCESSO ELEITORAL E EVOLUÇÃO PRÁTICA.....	281
<i>Olavo Guimarães Guerra Neto</i>	
<i>Renan Albernaz de Souza</i>	

URNAS & PODER: POR UMA DEMOCRACIA VERIFICÁVEL E SOBERANA.....	297
<i>Roberto de Albuquerque Cezar</i>	

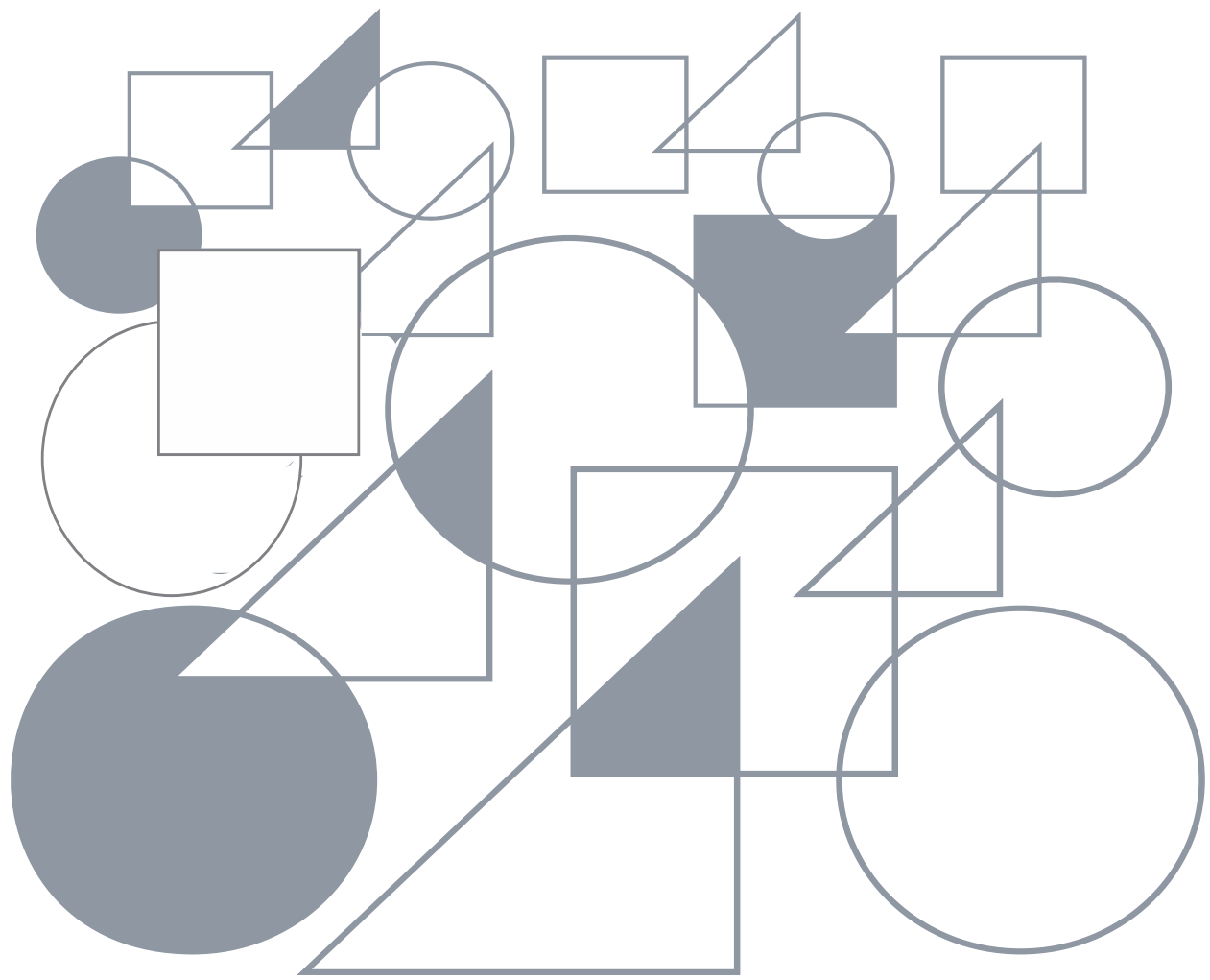
DECISÃO SOBRE FRAUDE À COTA DE GÊNERO: ENTRE A TUTELA DO DIREITO E O DIREITO TUTELADO	315
<i>Saulo Medeiros da Costa Silva</i>	

RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIMINUIÇÃO DO NÍVEL DE COMPETIÇÃO ELEITORAL.....	329
<i>Thiciane Carneiro Santa Cruz</i>	
<i>Luciano Neves de Oliveira</i>	
<i>Clóvis Alberto Vieira de Melo</i>	
<i>Jimmy Matias Nunes</i>	
<i>Marcel Augusto Brito Neves Pereira</i>	



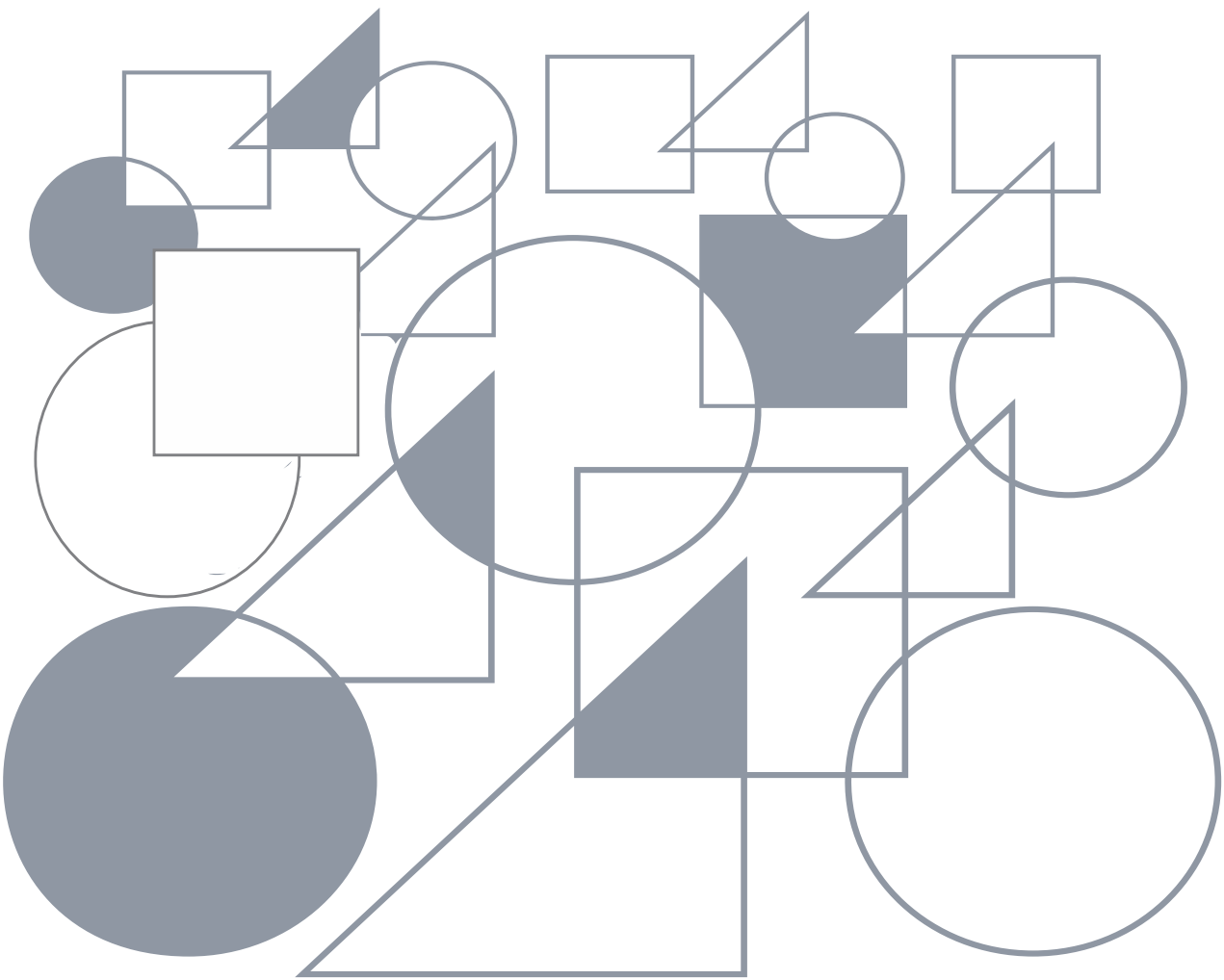
SEGUNDA SEÇÃO – TEXTOS HISTÓRICOS.....	359
NULIDADES NO PROCESSO ELEITORAL.....	361
<i>José Flóscolo da Nobrega</i>	
ELEIÇÕES E “ELEIÇÕES”	367
<i>Alcides Orlando de Moura Jansen</i>	
DEMOCRACIA E VOTO LIVRE.....	373
<i>Flodoardo Lima da Silveira</i>	





APRESENTAÇÃO





APRESENTAÇÃO

A ideia de iniciarmos o projeto da Revista Jurídica *Civitas*, no ambiente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, surgiu em razão daquilo que acreditamos como realidade de um instrumento para o aprofundamento da ciência jurídica eleitoral, esta que é uma justiça especializada e que avança em outras áreas de competência, com as recentes mudanças trazidas pela jurisprudência das cortes superiores.

O desafio então foi colocar em prática tal dimensão de forma eficiente, rápida, mas, acima de tudo, com qualidade. De imediato, levamos a proposta aos dois membros da Escola Judiciária Eleitoral, Kéops Vasconcelos e Rodrigo Clemente, que compreenderam, de forma muito objetiva, o norte a seguir.

O primeiro passo se deu com a escolha do Conselho Científico, este enxuto, mas com habilidade e experiência necessárias ao trabalho que estava por vir. Feito o cronograma e seu calendário, rapidamente foi lançado o edital. Dezenas de artigos aportaram ao ambiente de avaliação, e, diga-se de passagem, com temáticas riquíssimas, perpassando desde o uso da ferramenta de Inteligência Artificial, das políticas necessárias ao voto facultativo dos jovens, bem como diferentes contornos do abuso do poder político e econômico e ainda aspectos processuais no ambiente eleitoral. Enfim, uma miscelânea de escritos que tinham por base a qualidade de conteúdo, e é isso que, de fato, estamos entregando.

Mas há ainda, na própria revista, um espaço que a torna diferenciada, que é o destaque para a memória e a história daqueles que fizeram parte, em tempos idos, de nossa Justiça Eleitoral. Nomes como o de José Flósculo da Nóbrega, Flodoardo Lima da Silveira e Alcides Orlando de Moura Jansen compõem esta primeira contribuição que inaugura este ambiente, que leva o leitor a naturais menções comparativas entre o ontem e o hoje, abrilhantando ainda mais este primeiro fascículo de nossa revista jurídica.

Outra circunstância que nos motivou foi de estimular pessoas do ambiente local, entre advogados, estudantes, magistrados e membros do Ministério Público, a desenvolver a cultura de doutrinar. Pouco se vê, no ambiente interno e ainda local, as discussões saírem das narrativas, discursos, sustentações, para se eternizarem, quando levadas ao trecho escrito ou digitalizado. Aliás, esta é uma ausência e vácuo enorme existente nas hostes da Justiça Eleitoral.

É esse primeiro passo que estamos dando, como forma de incentivo à prática da investigação científica, do disseminar conhecimento, de aprimorar a



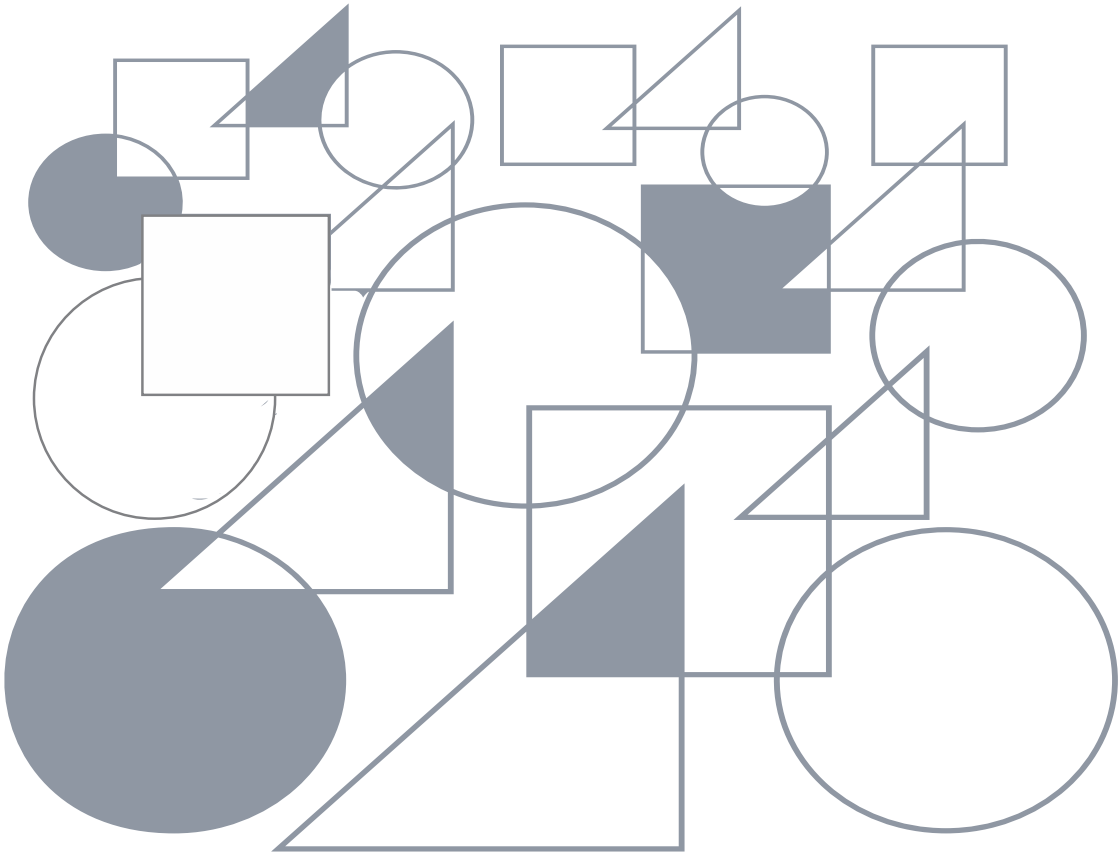
cultura jurídico-eleitoral, de trazer mais e mais atores a este mundo encantador que é a busca, também, por que não dizer, do aperfeiçoamento da democracia.

Aliás, como bem menciona a presidente do TSE Carmem Lúcia, 70% do trabalho da Justiça Eleitoral se refere a eleições. Como se fazer uma eleição? Como aprimorá-la em segurança e rapidez? E é exatamente aí que residem nossos desafios, o de sempre entregar mais e melhor, mas há também o lado da ciência jurídica eleitoral e que tanto nos pede movimentos de interpretação, e é aí que devemos lançar o debate em torno de uma diversidade de temas.

Que este trabalho que agora entregamos possa estimular todos que militam ou fazem a Justiça Eleitoral, para que tenhamos sempre um horizonte de renovação, e que a Revista Jurídica *Civitas* possa trazer outro sopro desta renovação que tanto desejamos. Tenham todos um excelente espaço de leitura e conhecimento com o lançamento da nova e primeira Revista Jurídica do TRE-PB intitulada *Civitas*.

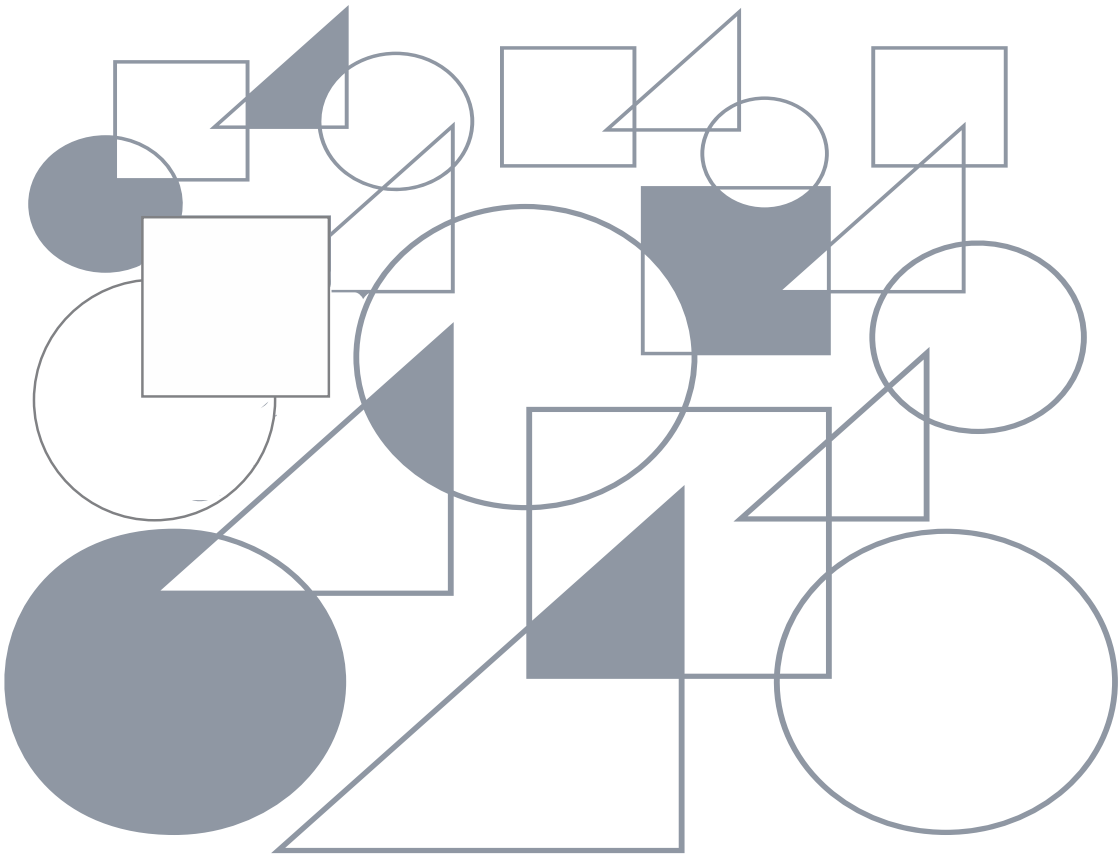
Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Presidente TRE-PB





EDITORIAL





EDITORIAL

Kéops de Vasconcelos Amaral Vieira Pires¹

O lançamento do primeiro volume da *Revista Civitas* pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba representa um marco fundamental para a consolidação de um espaço de reflexão científica e de debate jurídico de alta envergadura sobre os pilares que sustentam a democracia brasileira contemporânea. Este periódico surge da premente necessidade de enfrentar as complexidades de um sistema eleitoral em constante transformação, no qual a teoria jurídica e a prática institucional devem caminhar em harmonia, para assegurar a higidez do sufrágio e a legitimidade da representação popular, no contexto da notável efervescência institucional e administrativa inaugurada pelo Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho na Presidência deste Tribunal, que, de certo modo, revoluciona as bases de estruturação da Corte Eleitoral neste Estado. A concretização da *Revista Civitas*, em seu primeiro volume, é o testemunho material dessa dinâmica transformadora, traduzindo o empenho da atual gestão em fomentar o debate intelectual de alto nível e em abrir as portas da Justiça Eleitoral para a interlocução com a academia, com os operadores do Direito e com a sociedade civil organizada, garantindo que o conhecimento técnico-científico seja o alicerce para a manutenção da higidez democrática no Estado da Paraíba e no Brasil.

Por meio de uma criteriosa seleção de artigos, esta primeira edição mergulha nas fronteiras do conhecimento, explorando desde as inovações tecnológicas que redefinem o ato de votar até as nuances das estruturas federativas e a salvaguarda dos direitos fundamentais, estabelecendo um diálogo necessário entre o Poder Judiciário, a academia e a sociedade civil organizada, em prol da estabilidade das instituições e da segurança jurídica do processo eleitoral.

No cerne das discussões tecnológicas, a revista aborda a transição histórica e evolutiva do sistema de votação brasileiro, traçando o percurso desde a cédula de papel até a consolidação da urna eletrônica como símbolo de transparência e eficiência, abordando os desafios da era digital, com especial destaque para o impacto da Inteligência Artificial no processo eleitoral. Também se destaca a preocupação com os impactos da desinformação no contexto da regulação ética e técnica que preserve a autonomia do eleitor.

A dimensão da representatividade e da inclusão social ocupa um lugar de destaque nesta edição, refletindo sobre as barreiras estruturais que ainda permeiam o cenário político nacional. O protagonismo das mulheres negras e dos

¹ Dr. Kéops de Vasconcelos Amaral Vieira Pires é Juiz de Direito, Membro do TRE-PB e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Des. Flodoardo Lima da Silveira.



indígenas, o compromisso com a pluralidade, estendendo-se à juventude, abordada como vetor de transformação por meio de projetos de educação política e participação ativa, reforçando a ideia de que a democracia se fortalece quando todos os segmentos da sociedade encontram canais legítimos de expressão e influência nas decisões coletivas.

No campo das estruturas federativas e da organização política, os artigos exploram temas de alta complexidade técnica e repercussão prática para o ordenamento jurídico. A inserção dos municípios como entes integrantes do federalismo brasileiro e a capacidade processual das federações partidárias, a questão da dupla vacância no Poder Executivo e os impasses políticos e jurídicos dela decorrentes, a judicialização da política e o papel do magistrado como doador de sentido e construtor da verdade processual, situam o leitor diante da responsabilidade ética do julgador em equilibrar a proteção dos direitos políticos com o respeito à separação dos poderes e à soberania das urnas.

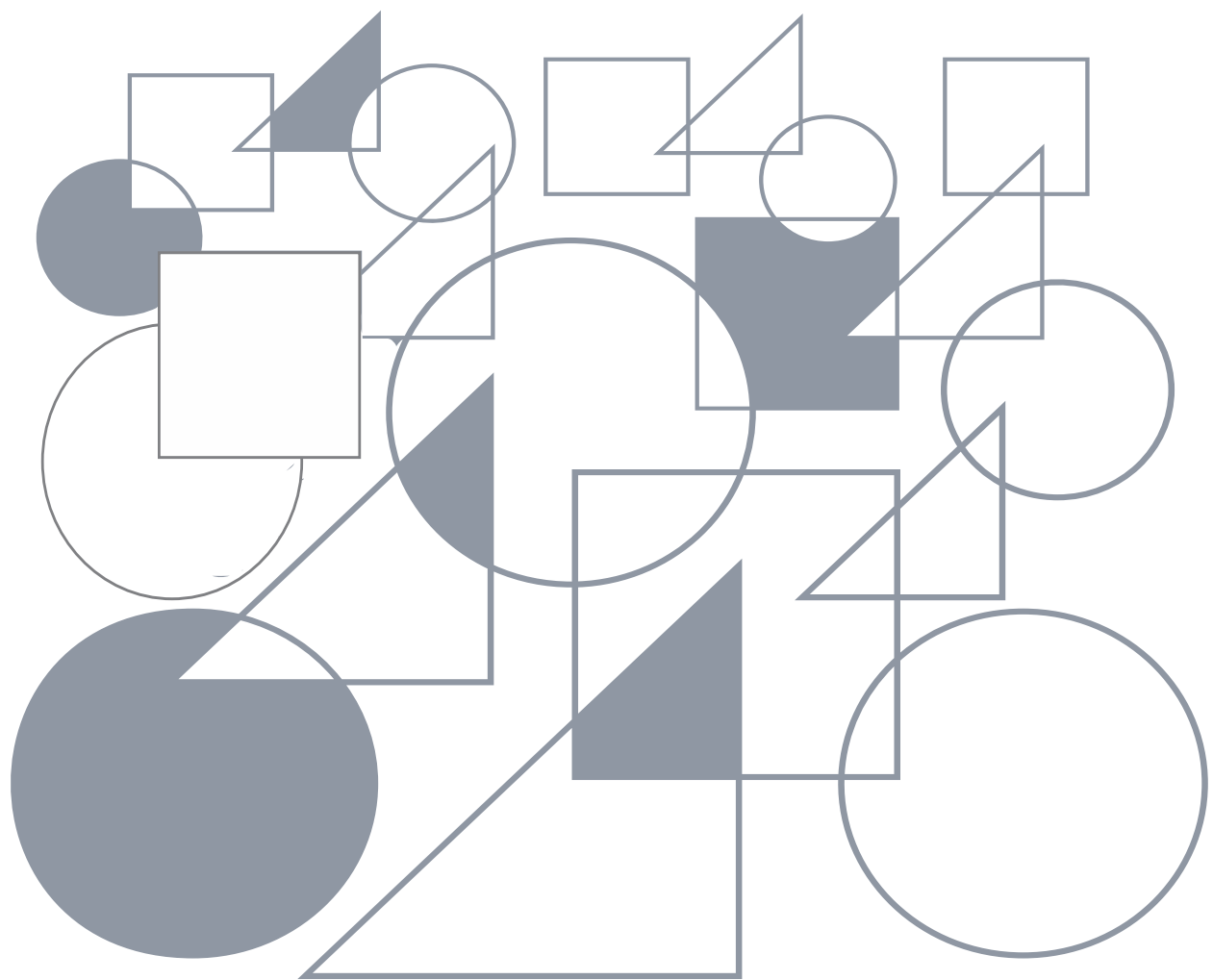
A integridade do processo eleitoral é salvaguardada por estudos que se debruçam sobre a ética procedimental e o combate às práticas abusivas. A aplicação do princípio da boa-fé objetiva e o uso de tutelas inibitórias contra o ilícito da desinformação, a análise rigorosa das decisões sobre fraudes à cota de gênero e a repressão aos abusos de poder político, econômico e religioso reafirmam a função da Justiça Eleitoral como garantidora da isonomia entre os concorrentes. Além disso, a discussão sobre a democracia defensiva e os limites das imunidades parlamentares oferecem uma base teórica para o enfrentamento de atos antidemocráticos, enquanto o estudo sobre as restrições ao financiamento de campanha e o nível de competição eleitoral aponta para a necessidade de fiscalização das fontes de recursos para evitar o desequilíbrio na disputa.

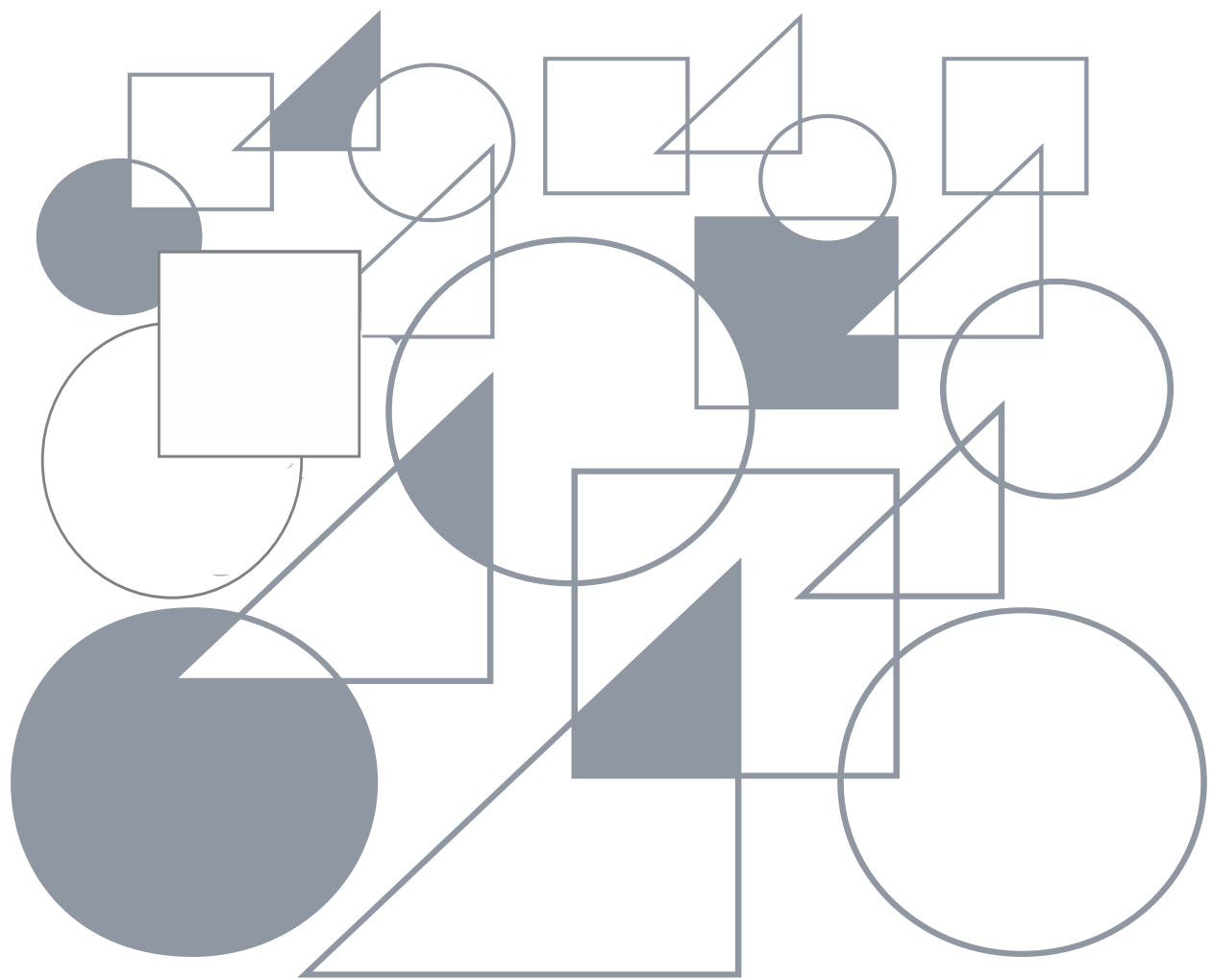
Por fim, esta edição da Revista Civitas presta uma valiosa reverência à memória institucional, ao resgatar textos históricos de eminentes juristas que moldaram o pensamento jurídico paraibano e nacional. As reflexões de José Flóscolo da Nóbrega sobre as nulidades no processo eleitoral e o discurso de instalação da Justiça Eleitoral proferido por Flodoardo Lima da Silveira em 1945 criam um elo vital entre o passado e o presente, demonstrando que os desafios atuais, embora imersos em novas tecnologias, guardam raízes profundas na busca incessante pela justiça e pela verdade. Também o artigo empírico de Alcides Orlando de Moura Jansen, ao tempo em que foi Diretor-Geral do TRE-PB, abordando os conflitos da votação híbrida, manual e eletrônica, nos traz reflexões sobre a preocupação quanto à higidez da votação e da apuração.

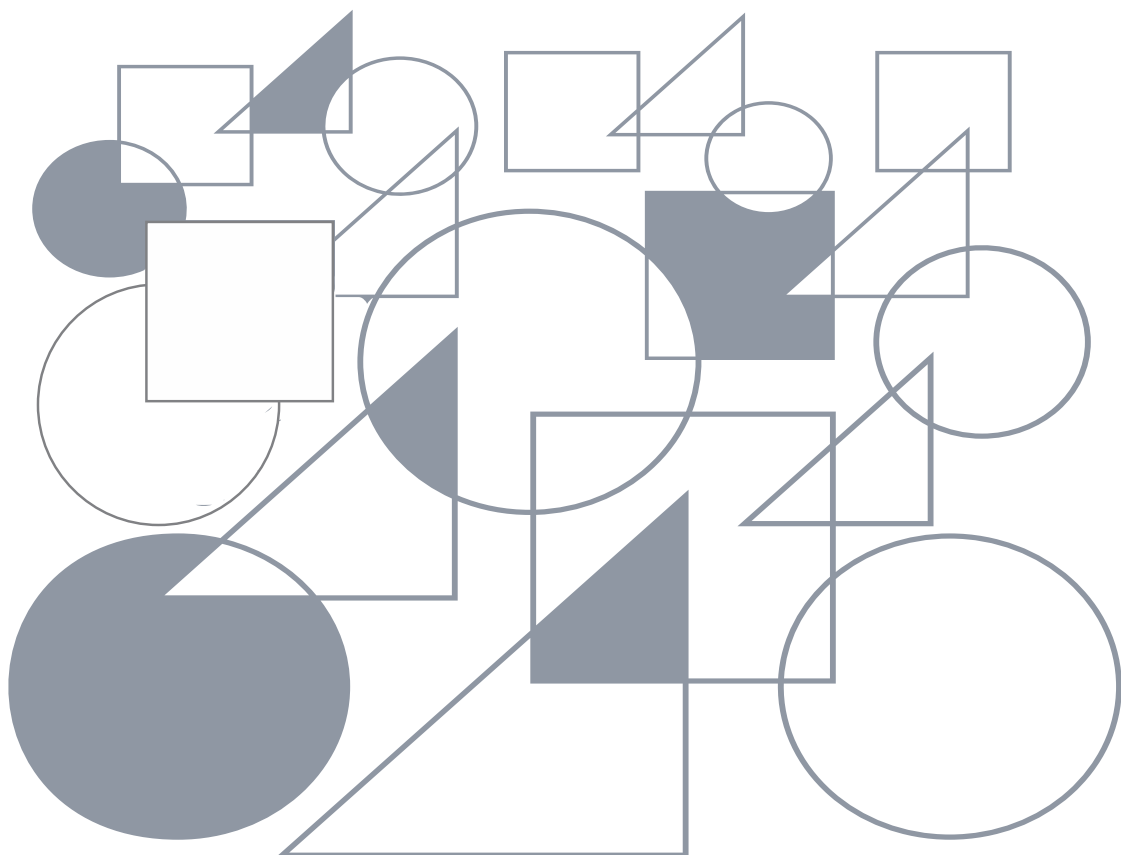
Este editorial convida o leitor a uma jornada de conhecimento que une a tradição jurídica à visão prospectiva, reafirmando o compromisso deste Tribunal Regional Eleitoral com a produção científica de qualidade e com a defesa intransigente do Estado Democrático de Direito e da soberania popular.



PRIMEIRA SEÇÃO - ARTIGOS CIENTÍFICOS

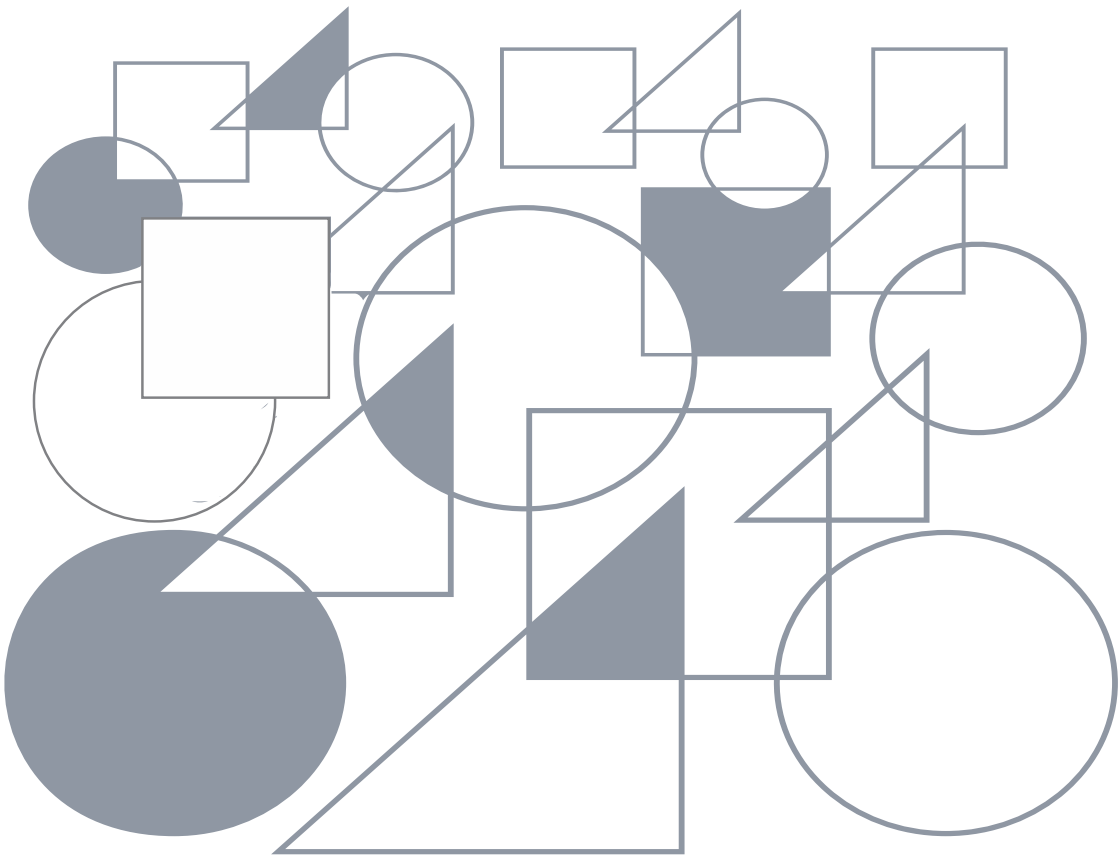






INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS RISCOS DE MANIPULAÇÃO, SEGMENTAÇÃO E IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO ELEITORAL





INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS RISCOS DE MANIPULAÇÃO, SEGMENTAÇÃO E IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO ELEITORAL

Alexandre Targino Gomes Falcão²

RESUMO

O artigo analisa a utilização da inteligência artificial (IA) em campanhas eleitorais, explorando riscos e benefícios. A pesquisa aborda três dimensões de risco: manipulação algorítmica, segmentação personalizada (*microtargeting*) e impulsionamento pago. Acrescenta-se uma reflexão sobre benefícios potenciais da IA, como ampliação do alcance, maior eficiência de comunicação e redução de barreiras de entrada. A análise ancora-se nas seguintes referências: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), legislação brasileira, regulamentos europeus, diretrizes internacionais, além de autores nacionais e estrangeiros. Conclui-se que a IA pode contribuir para campanhas mais eficientes e inclusivas, mas amplia riscos de opacidade e desigualdade, exigindo governança algorítmica robusta baseada em transparência, auditorias, rastreabilidade e cooperação.

Palavras-chave: Inteligência artificial; eleições; desinformação; *microtargeting*; impulsionamento digital.

ABSTRACT

The article analyzes the use of artificial intelligence (AI) in electoral campaigns, exploring both risks and benefits. The research addresses three dimensions of risk: algorithmic manipulation, personalized segmentation (microtargeting), and paid boosting. It also reflects on the potential benefits of AI, such as broader outreach, greater communication efficiency, and reduced entry barriers. The analysis is grounded on the following references: case law from the Brazilian Federal Supreme Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE), Brazilian legislation, European regulations, international reports, as well as works by national authors and foreign scholars. The conclusion emphasizes that AI can contribute to more efficient and

² Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa - Portugal.

Juiz de Direito vinculado ao TJPB, titular da 14ª Vara Cível de João Pessoa - Paraíba - Brasil.

Juiz Eleitoral da 70ª Zona Eleitoral de João Pessoa.

Professor da Escola Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça da Paraíba - ESMA.



inclusive campaigns but also increases risks of opacity and inequality, requiring robust algorithmic governance based on transparency, audits, traceability, and cooperation.

Keywords: *Artificial intelligence; elections; disinformation; microtargeting; digital boosting.*

INTRODUÇÃO

As campanhas eleitorais, que antes dependiam de rádio e televisão, migraram para infraestruturas digitais. Desde 2009, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamenta o uso da internet em campanhas. Em 2018, a Corte reconheceu, em relatório público, a dificuldade de controlar disparos em massa e desinformação. Em 2022, criou o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação. Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 572, tratou da desinformação como ameaça à democracia e, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6387, delimitou que medidas que impliquem coleta ou tratamento de dados pessoais devem observar princípios como proporcionalidade, necessidade, segurança e transparência.

Nesse ambiente, a IA emerge como ferramenta central: gera conteúdos sintéticos, personaliza mensagens e otimiza anúncios. Todavia, também reconfigura o campo democrático, criando riscos e oportunidades. Este estudo analisa, ainda que brevemente, riscos (manipulação, segmentação, impulsionamento), sem deixar de referir-se a benefícios potenciais (eficiência comunicativa, inclusão política), apoiando-se em referências nacionais e internacionais.

1. IA, ARQUITETURA INFORMACIONAL E DEMOCRACIA

A democracia contemporânea não pode ser compreendida sem a mediação das plataformas digitais, que se tornaram as principais arenas de circulação de informação política. Nesse contexto, a inteligência artificial (IA) desempenha papel estrutural ao organizar fluxos comunicacionais por meio de sistemas de recomendação, ranqueamento de conteúdos e filtragem algorítmica. Como observa BALKIN (2018), vivemos em uma “sociedade algorítmica”, na qual empresas privadas concentram poder normativo ao definirem, por critérios comerciais, quais vozes serão amplificadas e quais permanecerão invisíveis.

Essa arquitetura informacional, construída e controlada por algoritmos opacos, gera tensões com valores constitucionais basilares. A centralidade do engajamento como métrica dominante faz com que conteúdos polarizadores e desinformativos recebam maior destaque, criando riscos de manipulação da opinião pública. SUNSTEIN (2017) já havia alertado para o fenômeno das



“câmaras de eco” e da fragmentação do espaço público, resultado direto da personalização extrema proporcionada pelas plataformas digitais.

No Brasil, autores como MENDES; KELLER; FERNANDES (2023) vinculam a proteção da dignidade da pessoa humana à garantia de uma esfera informacional livre de exploração abusiva de dados pessoais. DONEDA (2021), ao desenvolver o conceito de autodeterminação informativa, sublinha que a cidadania digital depende da capacidade do indivíduo de compreender e controlar os usos de suas informações pessoais, sobretudo em ambientes eleitorais marcados pela disputa por narrativas.

Do ponto de vista normativo, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018) estabelece princípios de finalidade, necessidade e responsabilização, que funcionam como balizas contra o uso indiscriminado de dados em campanhas eleitorais. Já a Resolução CNJ nº 332/2020, ao recomendar transparência e explicabilidade no uso de IA pelo Judiciário, oferece parâmetros que podem e devem inspirar também o campo eleitoral. Esses instrumentos normativos reforçam que a arquitetura informacional, quando mediada por algoritmos, não é neutra: ela precisa ser regulada para proteger direitos fundamentais e a integridade democrática.

Assim, a análise da IA aplicada ao ecossistema informacional revela um paradoxo. De um lado, a tecnologia pode ampliar a circulação de informações, conectar grupos sociais e tornar o debate mais inclusivo. De outro, pode distorcer a arena pública ao priorizar conteúdos que maximizem engajamento, ainda que sacrificando veracidade. A chave, portanto, está em reconhecer que a arquitetura informacional é uma infraestrutura constitucional, cuja regulação deve assegurar pluralismo, publicidade e igualdade de participação no debate político.

2. MANIPULAÇÃO ALGORÍTMICA, DESINFORMAÇÃO E *DEEPPFAKES*

A manipulação algorítmica constitui um dos maiores riscos associados ao uso da inteligência artificial em processos eleitorais. Diferentemente da circulação tradicional de notícias falsas, o fenômeno contemporâneo é marcado pela automação em larga escala e pela sofisticação das técnicas de persuasão. O uso coordenado de *bots*, perfis falsos e algoritmos de recomendação gera ambientes informacionais artificialmente distorcidos, capazes de amplificar determinadas mensagens e invisibilizar outras, interferindo diretamente na formação da opinião pública.

Um dos aspectos mais preocupantes é a proliferação dos chamados *deepfakes*, conteúdos audiovisuais hiper-realistas criados por redes neurais profundas. Essa tecnologia permite simular falas e comportamentos de autoridades ou candidatos, produzindo efeitos de verossimilhança que desafiam a capacidade crítica do eleitor. Estudos indicam que, mesmo quando desmentidos, esses conteúdos deixam marcas cognitivas persistentes, explorando o chamado “efeito da



desinformação” (*misinformation effect*). A manipulação, nesse caso, opera não apenas pela difusão de informações falsas, mas pela exploração psicológica de vieses cognitivos.

No plano jurídico, o STF, na ADPF 572, reconheceu que redes de desinformação estruturadas constituem ameaça institucional à democracia, legitimando medidas de contenção por parte do Judiciário. Já na ADI 6387, a Corte firmou um marco jurisprudencial no Brasil ao reconhecer que o compartilhamento compulsório de dados pessoais em larga escala, sem garantias adequadas, viola direitos fundamentais como intimidade, privacidade e sigilo. O TSE reforçou esse entendimento em decisões como as da Resoluções TSE nº 23.610/2019 e nº 23.732/2024, e compilações em “Temas Seleccionados – Propaganda Eleitoral na Internet” e do RO nº 0603975-98.2018.6.16.0000 (PR) – caso Francischini, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 2021, vedando disparos em massa e determinando a remoção de anúncios ilegais. Esses precedentes demonstram que a Justiça Eleitoral já se vê compelida a intervir diante da sofisticação tecnológica da manipulação digital.

A experiência internacional segue na mesma direção. O *Digital Services Act* (DSA, 2022) da União Europeia impõe às grandes plataformas a adoção de mecanismos de mitigação de riscos sistêmicos, entre eles a propagação de desinformação em contextos eleitorais. A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Delfi AS v. Estonia* (2015), reconheceu que intermediários digitais podem ser responsabilizados quando falham em coibir conteúdos manifestamente ilícitos em seus ambientes. Tais parâmetros reforçam que a responsabilização das plataformas não viola a liberdade de expressão, mas a protege ao garantir um espaço público livre de manipulações artificiais.

A doutrina também contribui para a densificação do debate. GOMES e DOURADO (2019) caracterizam a manipulação algorítmica como forma de fraude eleitoral, por distorcer o mercado de ideias que sustenta a democracia representativa. PECK (2021) defende a necessidade de rotulagem obrigatória de conteúdos sintéticos e de investimentos em mecanismos técnicos de detecção de *deepfakes*. ZUIDERVEEN BORGESIU et al. (2018), ao analisarem o *microtargeting*, ressaltam que a opacidade das técnicas digitais de manipulação mina a publicidade e a transparência, pilares do debate democrático.

A resposta a esse fenômeno deve ser multidimensional. Do ponto de vista regulatório, impõe-se a criação de normas específicas para rotulagem de conteúdos artificiais e responsabilização de plataformas. No plano institucional, o TSE precisa ampliar sua cooperação com agências de checagem e com a academia, fomentando pesquisas independentes sobre a circulação de desinformação. Já sob a ótica educacional, a alfabetização midiática e digital do eleitor se mostra fundamental para reduzir a vulnerabilidade da sociedade a essas práticas.

Portanto, a manipulação algorítmica, intensificada por *deepfakes* e pela opacidade das plataformas digitais, representa risco concreto à autenticidade do



voto e à igualdade no processo eleitoral. Seu enfrentamento requer a combinação de regulação clara, responsabilização efetiva, auditoria técnica e educação cidadã — um conjunto de medidas que deve ser constantemente atualizado diante da velocidade das inovações tecnológicas.

3. SEGMENTAÇÃO E *MICROTARGETING* POLÍTICO

O *microtargeting* é um dos riscos mais relevantes do uso da IA em campanhas eleitorais. Estudos pioneiros, como os de KOSINSKI, STILLWELL e GRAEPEL (2013) e MATZ et al. (2017), mostraram que, a partir de simples registros digitais (curtidas, interações, tempo de permanência em páginas), é possível inferir traços de personalidade, preferências políticas e até vulnerabilidades emocionais. Essa capacidade de construir perfis psicométricos faz com que mensagens eleitorais sejam direcionadas de modo altamente personalizado, escapando ao crivo público do debate democrático.

O risco central não está na personalização em si, mas na falta de clareza do processo. Como destaca ZUIDERVEEN BORGESIU et al. (2018), o *microtargeting* mina a transparência e compromete o princípio da publicidade, essencial às eleições. Isso cria uma assimetria: candidatos falam coisas diferentes para públicos distintos, sem que haja escrutínio coletivo das propostas.

No Brasil, a LGPD (art. 11) proíbe o uso de dados sensíveis, como opinião política, sem base legal específica. A Resolução TSE nº 23.610/2019 exige identificação clara do patrocinador de conteúdos. Contudo, lacunas permanecem: a lei não prevê bibliotecas públicas de anúncios ou relatórios de impacto, como ocorre na União Europeia após o *Digital Services Act* (2022). O resultado é que eleitores brasileiros ainda podem ser alvos de campanhas segmentadas nebulosas.

A doutrina nacional alerta para os riscos. PECK (2021) observa que o direcionamento eleitoral deve ser auditável e transparente. DONEDA (2021) reforça que o consentimento para uso de dados deve ser consciente, informado e específico, o que raramente ocorre nas interações digitais.

A experiência internacional reforça a necessidade de maior regulação. O GDPR (2016) impõe limites expressos ao uso de dados pessoais sensíveis, e o AI Act (2024) classifica sistemas de IA voltados a influenciar o comportamento político como de alto risco, exigindo monitoramento humano e avaliações de impacto. Além disso, decisões recentes do Conselho Europeu de Proteção de Dados (EDPB, 2020) determinaram que a segmentação em redes sociais deve respeitar critérios de proporcionalidade e transparência.

Portanto, o *microtargeting* político, sem mecanismos de governança algorítmica, mina a igualdade de armas entre candidatos e compromete a autenticidade do voto. A regulação precisa avançar em três frentes: (i) criação de bibliotecas públicas de anúncios eleitorais digitais; (ii) imposição de auditorias



externas e independentes sobre algoritmos de segmentação; e (iii) exigência de relatórios periódicos de impacto, acessíveis à sociedade civil e à academia.

4. IMPULSIONAMENTO PAGO, ASSIMETRIA ECONÔMICA E PARIDADE DE ARMAS

O impulsionamento digital representa um campo de tensões centrais na disputa eleitoral contemporânea. Se, por um lado, amplia o alcance das mensagens e permite comunicação mais eficiente, por outro, agrava as desigualdades econômicas entre candidatos. Plataformas utilizam sistemas de leilão de anúncios, que favorecem quem dispõe de maior capacidade financeira, gerando desequilíbrio estrutural no princípio da paridade de armas.

O TSE já se debruçou sobre o tema em diversos precedentes. No Recurso Ordinário (RO) nº 0601771-28/SP (2018/2022), reputou ilícito o impulsionamento sem a devida transparência e identificação do patrocinador. Relatórios de prestação de contas do TSE indicam crescimento exponencial das despesas com impulsionamento entre 2018 e 2022, revelando que os gastos digitais se tornaram parcela significativa da estratégia eleitoral.

Do ponto de vista normativo, a Resolução TSE nº 23.610/2019 estabelece balizas mínimas para o impulsionamento, exigindo identificação e vinculação a contas oficiais. Contudo, não há, ainda, mecanismos robustos de auditoria independente ou bibliotecas públicas de anúncios que permitam maior escrutínio, como previsto no DSA europeu (2022).

A literatura jurídica e política alerta para os efeitos concentradores do impulsionamento. SUNSTEIN (2017) observa, repita-se, que os algoritmos de anúncios tendem a criar “câmaras de eco”, reforçando preferências já existentes e limitando o contato com ideias divergentes. GOMES e DOURADO (2019) ressaltam que a assimetria econômica no impulsionamento compromete a igualdade eleitoral, transformando a disputa em mera competição de recursos financeiros.

Além disso, experiências internacionais mostram caminhos possíveis. A União Europeia, pelo DSA, criou bibliotecas públicas de anúncios e auditorias independentes obrigatórias. Nos Estados Unidos, a *Federal Election Commission* (FEC) discute a obrigatoriedade de *disclaimers* (declarações de exoneração ou notas explicativas) claros em anúncios digitais e de relatórios periódicos de gastos online. Esses modelos sugerem que o Brasil pode avançar para além da mera proibição genérica de abusos, instituindo obrigações positivas de governança.

Portanto, o enfrentamento da assimetria no impulsionamento digital exige: (i) relatórios periódicos e padronizados de gastos digitais; (ii) auditorias externas obrigatórias; (iii) bibliotecas de anúncios acessíveis a pesquisadores e sociedade civil; e (iv) parâmetros de proporcionalidade, de modo a evitar que grandes investimentos digitais distorçam o debate público e fragilizem a democracia.



5. LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DEVIDO PROCESSO E INTEGRIDADE ELEITORAL

A liberdade de expressão é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental de aplicação imediata (art. 5º, IX). No entanto, como já consolidado pela doutrina e pela jurisprudência, esse direito não possui caráter absoluto. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 6387, deixou claro que manifestações fraudulentas ou dirigidas à desinformação não se encontram sob a proteção da liberdade de expressão, pois não configuram exercício legítimo do debate público, mas sim práticas de engano que corrompem a formação da vontade popular.

Essa tensão entre liberdade e responsabilização ganha contornos específicos no ambiente digital. SUNSTEIN (2017) observa que a personalização algorítmica e a segmentação de conteúdos geram, como já referido, “câmaras de eco”, onde a diversidade de perspectivas é reduzida, comprometendo o pluralismo informacional indispensável à democracia. No Brasil, GOMES e DOURADO (2019) diferenciam a opinião legítima das chamadas *fake news*, caracterizando estas últimas como fraude comunicacional incompatível com o processo eleitoral livre e justo.

Autores nacionais, a exemplo de MENDES; KELLER; FERNANDES (2023), reforçam que a liberdade de expressão deve ser interpretada em harmonia com a dignidade da pessoa humana, evitando que sua invocação sirva de escudo para discursos abusivos e manipuladores. PECK (2021), por sua vez, argumenta que a integridade do debate eleitoral demanda não apenas a garantia formal de liberdade, mas também a criação de condições materiais que assegurem transparência, rotulagem de conteúdos e mecanismos de responsabilização das plataformas digitais.

No plano normativo, a Resolução TSE nº 23.610/2019 prevê regras para a propaganda eleitoral na internet, exigindo identificação de patrocinadores e limitando práticas abusivas de impulsionamento. Já a Resolução CNJ nº 332/2020, embora voltada ao uso de IA no Judiciário, reforça a importância da transparência e da explicabilidade das decisões automatizadas, parâmetros que podem ser aplicados analogicamente ao ambiente eleitoral. A LGPD também desempenha papel fundamental, ao estabelecer princípios de proporcionalidade e finalidade no tratamento de dados pessoais usados para fins políticos.

O devido processo digital é peça-chave nesse contexto. Ele exige que plataformas ofereçam rotulagem clara de conteúdos suspeitos, justificção explícita para remoções e canais céleres de contestação. Essa exigência não se limita a proteger candidatos, mas também garante ao eleitorado confiança na moderação de conteúdos, preservando a legitimidade das decisões e evitando acusações de censura arbitrária.



Dessa forma, a integridade eleitoral depende de um equilíbrio delicado: proteger a liberdade de expressão, sem permitir que ela seja instrumentalizada para fins fraudulentos. A jurisprudência do STF e do TSE, aliada às experiências internacionais como o *Digital Services Act* europeu, aponta para a necessidade de respostas proporcionais e fundamentadas, que variem desde a rotulagem informativa até a retirada imediata de conteúdos de grave impacto. O objetivo último é assegurar que o ambiente digital preserve seu caráter de espaço público plural, transparente e comprometido com a autenticidade do processo democrático.

6. PADRÕES INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA

A experiência internacional demonstra que o enfrentamento dos riscos da inteligência artificial em campanhas eleitorais não pode ser feito de forma isolada por cada país, sob pena de ineficácia. A circulação transnacional de dados, conteúdos e recursos tecnológicos exige a construção de padrões mínimos de governança global, capazes de harmonizar princípios e garantir a efetividade das regras locais.

O Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR, 2016), pioneiro ao estabelecer limites rigorosos ao uso de dados pessoais, inaugurou uma nova era de responsabilização de controladores e operadores, impondo obrigações de transparência e bases legais explícitas para o tratamento de dados. Esse marco se tornou referência mundial, influenciando legislações de diversos países, inclusive a brasileira LGPD.

Posteriormente, o *Digital Services Act* (DSA, 2022) aprofundou a governança sobre plataformas digitais, criando obrigações específicas de transparência algorítmica, rastreabilidade de anúncios e auditorias independentes em “plataformas sistêmicas”. Para o campo eleitoral, esse regulamento representa avanço notável, pois amplia o controle sobre o *microtargeting* e sobre a lógica de recomendação de conteúdos, aspectos diretamente ligados à formação da opinião pública.

Em 2024, a União Europeia aprovou o *Artificial Intelligence Act*, primeira legislação abrangente dedicada exclusivamente à IA, que adota uma abordagem baseada no risco. Sistemas de “alto risco”, como aqueles voltados a eleições e campanhas políticas, passam a ser submetidos a requisitos rigorosos de avaliação, documentação e supervisão. Trata-se de um marco que vincula o uso de IA a parâmetros de direitos fundamentais e valores democráticos, reforçando a necessidade de fiscalização preventiva.

Além do contexto europeu, outros organismos multilaterais têm contribuído para a formulação de padrões globais. O Conselho da Europa, por meio da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos (caso *Delfi AS v. Estonia*, 2015), já havia afirmado a responsabilidade de intermediários digitais



pela moderação de conteúdos lesivos. A experiência internacional demonstra que a fiscalização deve vir acompanhada de educação midiática. Nesse sentido, iniciativas como as recomendadas pela Missão de Observação Eleitoral da OEA no Brasil (2022) mostram a importância de políticas de enfrentamento à desinformação coordenadas com a sociedade civil.

Essas experiências revelam uma tendência clara: a de reconhecer que a IA aplicada ao campo político-eleitoral deve ser tratada como questão de alta sensibilidade democrática. No Brasil, a incorporação desses parâmetros internacionais é não apenas possível, mas necessária, diante da tradição de protagonismo da Justiça Eleitoral. A densidade normativa já existente — combinando LGPD, resoluções do TSE e resoluções do CNJ — fornece uma base que pode ser aprimorada mediante diálogo institucional com esses marcos estrangeiros.

Assim, a análise dos padrões internacionais demonstra que a proteção da democracia diante da IA exige medidas coordenadas que unam privacidade, transparência, auditoria e responsabilização. Esses quatro pilares, presentes em diferentes graus nos regulamentos europeus e nas recomendações regionais, oferecem diretrizes valiosas para o aperfeiçoamento da governança brasileira.

7. DIRETRIZES PRÁTICAS DE CONFORMIDADE E FISCALIZAÇÃO

A construção de diretrizes práticas de conformidade e fiscalização resulta da conjugação de três eixos: a legislação brasileira já vigente (como a LGPD e a Resolução TSE nº 23.610/2019), as experiências internacionais (sobretudo o *Digital Services Act* da União Europeia e as diretrizes do Conselho Europeu de Proteção de Dados – EDPB), e a contribuição da doutrina e de instituições brasileiras. A partir da síntese desses elementos, delinea-se um conjunto de medidas voltadas a garantir maior integridade e transparência do processo eleitoral diante do uso da inteligência artificial.

Em primeiro lugar, destaca-se a governança de dados, que exige documentação clara das bases legais utilizadas para coleta e tratamento de informações, bem como a proibição expressa do uso de dados sensíveis de forma discriminatória ou abusiva. Essa medida é crucial para assegurar que candidatos e partidos respeitem a privacidade do eleitor e evitem práticas que possam comprometer a igualdade de condições no pleito.

A segunda diretriz consiste na transparência ativa, por meio da rotulagem obrigatória de anúncios políticos digitais e da identificação clara dos patrocinadores de campanhas. Essa providência permite que os cidadãos saibam a origem e os interesses por trás das mensagens que recebem, reduzindo a opacidade característica da publicidade segmentada.

A terceira medida é a realização de auditorias independentes, destinadas a avaliar periodicamente os algoritmos de segmentação e recomendação utilizados



por plataformas digitais. Esse mecanismo busca identificar vieses, abusos ou práticas discriminatórias, oferecendo subsídios técnicos ao TSE e à sociedade para a tomada de decisões regulatórias fundamentadas.

A quarta diretriz refere-se à rastreabilidade, com a obrigação de manutenção de registros detalhados sobre os anúncios veiculados, os públicos atingidos e os valores gastos. Tal prática cria condições para que autoridades eleitorais e observadores independentes acompanhem a distribuição de recursos e detectem distorções que comprometam a paridade de armas entre candidaturas.

O quinto aspecto envolve o devido processo, mediante a instituição de canais céleres e acessíveis de contestação e recurso contra conteúdos ou impulsionamentos considerados abusivos. Essa medida fortalece a legitimidade das decisões tomadas pelas plataformas e assegura que os candidatos e eleitores tenham garantias mínimas contra arbitrariedades.

A sexta diretriz recomenda a elaboração de relatórios periódicos, preferencialmente em formato de *dashboards* padronizados, que permitam a visualização clara e comparável dos gastos em campanhas digitais. Essa transparência reforça a prestação de contas e oferece ao eleitorado instrumentos para avaliar o equilíbrio entre candidaturas.

Por fim, a cooperação interinstitucional é indispensável. Protocolos formais de articulação entre o TSE, as plataformas digitais, a academia e a sociedade civil são fundamentais para promover respostas rápidas em momentos de crise e para construir uma cultura de integridade digital no processo eleitoral.

Em conjunto, essas medidas formam um sistema integrado de governança algorítmica, que une prevenção, monitoramento e responsabilização. O objetivo é equilibrar o potencial inovador da IA com a preservação dos princípios constitucionais que estruturam a democracia brasileira.

8. BENEFÍCIOS DO USO DA IA EM CAMPANHAS ELEITORAIS

Embora a maior parte do debate jurídico se concentre nos riscos do uso da inteligência artificial em campanhas eleitorais, é igualmente necessário reconhecer os potenciais benefícios da tecnologia quando utilizada de forma transparente e responsável. A IA pode desempenhar papel relevante na democratização da comunicação política, permitindo que candidatos com menor acesso a recursos tradicionais alcancem públicos específicos de maneira mais eficiente e a custos reduzidos. Essa possibilidade contribui para diminuir barreiras de entrada, fortalecendo a competitividade do processo eleitoral e evitando que a disputa política seja monopolizada por grupos economicamente mais poderosos.

Além disso, a IA favorece a eficiência comunicativa das campanhas. Sistemas de análise de dados permitem identificar demandas regionais ou sociais com maior precisão, facilitando a formulação de mensagens direcionadas que



dialoguem com os interesses reais do eleitorado. Quando empregados de modo ético, tais recursos podem promover campanhas mais substantivas, aproximando candidatos e eleitores em torno de pautas concretas. A personalização, nesse sentido, não significa manipulação, mas sim adequação do discurso político às necessidades de diferentes segmentos sociais.

Outro benefício importante é a contribuição da IA para a inclusão política. Ferramentas de acessibilidade, baseadas em algoritmos — como legendas automáticas, sintetizadores de voz e interfaces adaptadas —, podem ampliar a participação de pessoas com deficiência no debate eleitoral. Nesse aspecto, a tecnologia se alinha diretamente à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), que tem status constitucional no Brasil, reforçando o dever do Estado de promover a participação plena e efetiva de todos os cidadãos.

A IA também pode atuar como instrumento de fortalecimento institucional da Justiça Eleitoral. Sistemas de monitoramento em tempo real, apoiados por técnicas de aprendizado de máquina, podem identificar padrões de desinformação, mapear redes coordenadas de disseminação de *fake news* e rastrear gastos irregulares em propaganda digital. A Resolução CNJ nº 332/2020, ao estabelecer princípios éticos para o uso de IA no Judiciário, demonstra que é possível conciliar inovação tecnológica com proteção de direitos fundamentais, servindo de paradigma para a atuação do TSE.

Adicionalmente, a tecnologia pode ser utilizada em campanhas de conscientização cívica, voltadas a estimular o comparecimento às urnas, combater a abstenção e esclarecer direitos do eleitorado. A literatura internacional ressalta que a IA, quando voltada ao interesse público, pode potencializar a educação política e criar canais mais eficientes de interação entre sociedade e instituições (PECK, 2021).

Não se pode olvidar, porém, que a materialização desses benefícios depende de um marco normativo e institucional sólido, capaz de evitar abusos. Nesse sentido, a experiência europeia com o *Artificial Intelligence Act* (2024) indica que a regulação não deve apenas mitigar riscos, mas também fomentar usos legítimos e socialmente benéficos da IA. Assim, a tecnologia deve ser vista não apenas como ameaça, mas como oportunidade de qualificação do processo democrático, desde que inserida em um ecossistema de governança algorítmica robusto, baseado nos princípios da transparência, da responsabilidade e da inclusão.

9. CENÁRIOS PARA O BRASIL

Reforçando o que foi afirmado antes, constata-se que o Brasil já dispõe de bases normativas sólidas para disciplinar o uso da inteligência artificial em campanhas eleitorais. A LGPD (Lei nº 13.709/2018) estabelece princípios de transparência, finalidade e necessidade que limitam o uso de dados pessoais,



sobretudo quando se trata de informações sensíveis, como opiniões políticas. A Resolução TSE nº 23.610/2019 fixa balizas para propaganda na internet e impulsionamento de conteúdo, enquanto a Resolução CNJ nº 332/2020 trata da utilização ética de IA no âmbito do Judiciário. Além disso, a jurisprudência do STF e do TSE já consolidou parâmetros relevantes, reconhecendo a gravidade da desinformação organizada e delimitando a não proteção constitucional de fraudes eleitorais sob o manto da liberdade de expressão.

O desafio, entretanto, é transformar essas normas em práticas efetivas de governança algorítmica. Isso exige não apenas mecanismos de controle repressivo, mas também políticas preventivas e de incentivo à transparência. O TSE, por exemplo, poderia instituir, repita-se, uma biblioteca pública de anúncios eleitorais digitais, semelhante à adotada pela União Europeia após o *Digital Services Act* (DSA, 2022), permitindo a pesquisadores e à sociedade civil acompanhar quem financia anúncios, quanto investe e a quais públicos eles são direcionados.

Outro ponto é a necessidade de rotulagem obrigatória de conteúdos políticos e de *deepfakes*, de modo que o eleitor possa identificar facilmente quando se trata de propaganda eleitoral, bem como quando determinado conteúdo audiovisual foi manipulado por IA. Essa medida, aliada à auditoria independente de algoritmos de segmentação, reduziria assimetrias de informação e mitigaria o risco de manipulação psicológica do eleitor.

A experiência internacional demonstra que a fiscalização deve vir acompanhada de educação midiática. Nesse sentido, iniciativas de alfabetização digital, voltadas ao eleitorado, inspiradas nos programas da OEA (2022) para a América Latina, são essenciais para fortalecer a resiliência democrática. O eleitor consciente é a última barreira contra abusos tecnológicos.

Finalmente, cabe destacar que a própria Justiça Eleitoral pode utilizar sistemas de IA para monitoramento em tempo real de redes sociais e plataformas digitais, identificando padrões de desinformação coordenada e gastos irregulares. Desde que observados princípios de explicabilidade e devido processo, essa utilização da IA pelo Estado reforça a integridade do processo eleitoral sem comprometer direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

A inteligência artificial insere-se no coração dos debates contemporâneos sobre a relação entre tecnologia e democracia. Como se procurou demonstrar, ainda que brevemente, sua utilização em campanhas eleitorais pode ampliar riscos: manipulação algorítmica, segmentação sem transparência e impulsionamento desproporcional comprometem a igualdade de armas entre candidatos e a autenticidade da escolha do eleitor. Esses riscos já foram reconhecidos pelo STF, que tratou da desinformação como ameaça institucional (ADPF 572), e pelo TSE,



que veda disparos em massa e exige transparência no impulsionamento (Res. nº 23.610/2019).

Entretanto, a IA não é apenas fonte de problemas. Quando utilizada de forma ética e regulada, pode ampliar benefícios democráticos: reduzir barreiras de entrada para candidatos de menor recurso, aumentar a eficiência comunicativa, personalizar campanhas de conscientização cívica e apoiar a Justiça Eleitoral na fiscalização do processo. PECK (2021) lembra que as tecnologias digitais podem incluir mais cidadãos no processo político, desde que usadas com transparência e responsabilidade.

Diante disso, o futuro brasileiro exige a construção de um modelo de governança algorítmica democrática, que una prevenção, fiscalização e educação. Esse modelo deve contemplar: (i) transparência ativa e auditorias independentes; (ii) rastreabilidade de anúncios e gastos; (iii) cooperação interinstitucional entre TSE, plataformas digitais e sociedade civil; e (iv) fortalecimento da alfabetização digital do eleitor.

Conclui-se que a chave não está em rejeitar ou proibir a IA nas eleições, mas em integrá-la de forma responsável ao sistema democrático, equilibrando liberdade de expressão, igualdade de competição e integridade eleitoral. O Brasil, pela tradição de vanguarda de sua Justiça Eleitoral, possui as condições institucionais para liderar esse processo na América Latina, transformando riscos em oportunidades de fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. Yale Law School Research Paper, n. 629, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3038939>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 28 set. 2025. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 572/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18 jun. 2020. Disponível em:



<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF572final.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6387 (MC-REF/DF), Rel. Min. Rosa Weber, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi6387mc.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO nº 0603975-98.2018.6.16.0000 (PR). Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 2021. Consulta Pública Unificada – PJe/TSE. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text%2Fhtml&path=tse%2F2021%2F12%2F7%2F18%2F59%2F51%2F9e3ec06661f66b36db06854ad9e879b89b90a3ca93ecc0ae98bd08c93287f51d>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE / RO nº 0601771-28.2018.6.00.0000. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Acórdão completo. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/10/AIJE-1771-28-2.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE nº 23.610/2019, dispondo sobre propaganda eleitoral. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas selecionados – Propaganda eleitoral na internet. Brasília: TSE, 2025. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/internet>. Acesso em: 10 set. 2025.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Delfi AS v. Estonia. Sentença de 16 jun. 2015. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>. Acesso em: 10 set. 2025.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD (EDPB). Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users. Disponível em: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_en.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.



GOMES, Wilson; DOURADO, Tatiana. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 16, n. 2, p. 33–45, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2019v16n2p33/41754>. Acesso em: 28 set. 2025.

KOSINSKI, Michal; STILLWELL, David; GRAEPEL, Thore. Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *PNAS*, v. 110, n. 15, p. 5802–5805, 2013. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1218772110>. Acesso em: 10 set. 2025.

MATZ, Sandra C.; KOSINSKI, Michal; NAVE, Gideon; STILLWELL, David. Psychological targeting as an effective approach to digital mass persuasion. *PNAS*, v. 114, n. 48, p. 12714–12719, 2017. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1710966114>. Acesso em: 10 set. 2025.

MENDES, Laura Schertel; KELLER, Clara Iglesias; FERNANDES, Victor. Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil. *Cadernos Konrad Adenauer*, n. 1, 2023. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos%2B1-2023%2B-%2Bcap%2B4.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

OEA. MOE Brasil 2022 – Informe Final. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2022. Disponível em: <https://scm.oas.org/pdfs/2025/CP50946PMOE.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

PECK, Patrícia. *Direito Digital Aplicado 3.0*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SUNSTEIN, Cass. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press, 2017. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/ampolth7&div=34&id=&page=>>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 (GDPR). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 (Digital Services Act – DSA). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Artificial Intelligence Act, 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNITED STATES. *Code of Federal Regulations*. Title 11: Federal Elections, § 110.11 – Disclaimers on political communications. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/11/110.11>. Acesso em: 28 set. 2025.

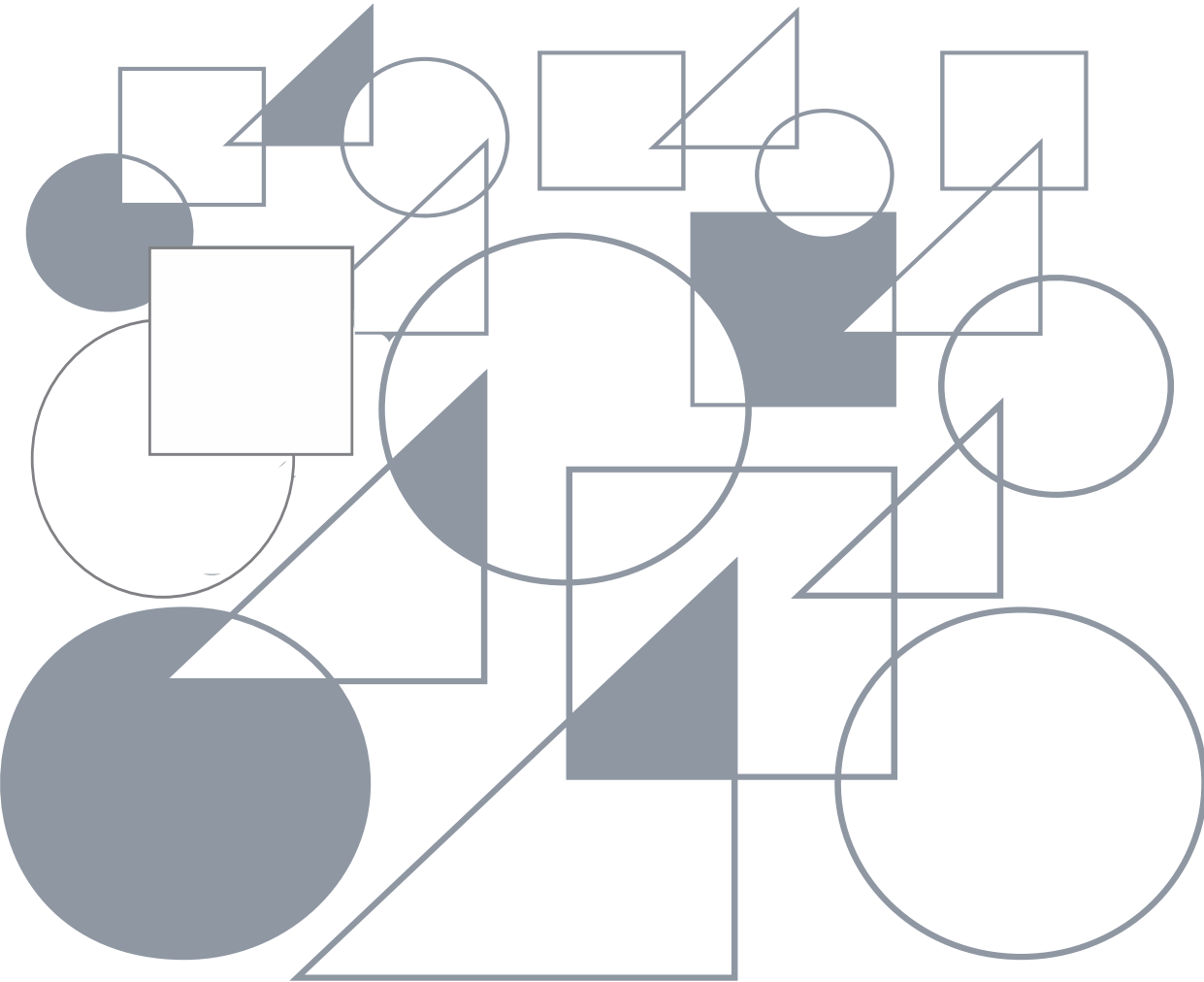


ZUIDERVEEN BORGESIU, Frederik J. et al. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, v. 14, n. 1, 2018. Disponível em: <https://utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.420/>. Acesso em: 10 set. 2025.



**DUPLA VACÂNCIA E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO
DO CHEFE DO EXECUTIVO EM ALAGOAS: O PAPEL
CONSTITUCIONAL E POLÍTICO
DO “GOVERNADOR-TAMPÃO”**





DUPLA VACÂNCIA E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO EM ALAGOAS: O PAPEL CONSTITUCIONAL E POLÍTICO DO “GOVERNADOR-TAMPÃO”

Ana Carolina Couto Matheus³

RESUMO

O presente artigo tem como propósito examinar, sob uma perspectiva jurídico-política, o episódio singular que levou o Estado de Alagoas a realizar eleição indireta para os cargos de Governador e Vice-Governador no ano de 2022. A análise concentra-se nos institutos da desincompatibilização e da dupla vacância no âmbito do Poder Executivo estadual, articulando-os com a figura do denominado “mandato-tampão”, cuja previsão normativa e aplicação prática suscitam relevantes discussões constitucionais e eleitorais. Para tanto, o estudo delinea os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, buscando compreender como tais mecanismos se operacionalizam diante de cenários de excepcionalidade institucional. Nesse percurso, realiza-se um mapeamento comparativo entre a disciplina estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e os regramentos previstos nas constituições e legislações eleitorais de todas as unidades federativas, identificando convergências e divergências na normatização da sucessão governamental. A investigação também se apoia em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência exerce papel central na interpretação das hipóteses de vacância, na definição de competências e na validação de procedimentos adotados em situações emergenciais. Além do exame normativo e jurisprudencial, o trabalho dedica atenção ao processo de transição governamental em Alagoas, destacando as tensões políticas, as controvérsias jurídicas e os desafios práticos decorrentes da aplicação das regras em questão. Nesse contexto, busca-se evidenciar como a experiência alagoana ilustra não apenas a complexidade da sucessão nos Executivos estaduais, mas também as fragilidades e lacunas que ainda persistem no ordenamento brasileiro. Conclui-se que a eleição indireta em Alagoas representa um marco relevante para a reflexão crítica sobre a estabilidade institucional, a segurança jurídica e a necessidade de uniformização normativa no tratamento da dupla vacância e do mandato transitório.

³ Doutora em Direito (UNIVALI-SC). Mestre em Direito Processual (UNIPAR-PR). Especialista em Direito Tributário (UnP-RN) e Direito Constitucional (UVB-SP). Bacharel Direito (TOLEDO-SP). Professora Associada II do DCJ/CCJ/UFPB. Professora Permanente do PPGCJ/UFPB. Orientadora. Conferencista. Editora da Revista Prim@facie/UFPB. Pesquisadora. Advogada e Consultora Jurídica. E-mail: carol.couto2023@gmail.com.



Palavras-chave: Dupla Vacância. Eleição Indireta. Desincompatibilização. Governador-Tampão.

I. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido de forma direta ou indireta. No modelo democrático brasileiro, a regra predominante é o sufrágio universal por meio do voto direto, previsto no art. 14 da Carta Magna.

Todavia, em situações excepcionais, o ordenamento jurídico admite a escolha indireta de representantes para a chefia do Poder Executivo, mediante deliberação do Poder Legislativo, o que suscita inevitáveis debates sobre legitimidade democrática e estabilidade institucional.

Foi exatamente o que ocorreu em Alagoas, no ano de 2022, quando a simultânea ausência do Governador e do Vice-Governador, caracterizando a dupla vacância, levou à realização de eleição indireta conduzida pela Assembleia Legislativa.

O pleito, embora respaldado no art. 81 da Constituição Federal, revelou tensões entre o princípio da soberania popular e a necessidade de assegurar a continuidade administrativa, evidenciando a figura do chamado “governador-tampão”.

O referido episódio singular reacendeu discussões constitucionais sobre a amplitude da autonomia dos estados na regulação da sucessão executiva e sobre a uniformidade do sistema federativo.

A relevância do tema reside não apenas na excepcionalidade do caso alagoano, mas também em sua capacidade de iluminar fragilidades normativas e desafios institucionais que transcendem o episódio em si, atingindo a própria confiança da sociedade nas instituições e a segurança jurídica do processo eleitoral.

O objetivo geral deste artigo é examinar, à luz do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral, o fenômeno da dupla vacância e da desincompatibilização no Poder Executivo, tomando como referência a eleição indireta realizada em Alagoas.

De forma específica, busca-se: discutir o tratamento constitucional e infraconstitucional da dupla vacância; analisar a disciplina conferida pelas constituições estaduais em contraste com a Constituição Federal de 1988; avaliar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no enfrentamento da matéria; e refletir sobre os impactos políticos e institucionais da figura do “governador-tampão”.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta o estudo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a eleição indireta decorrente da dupla vacância e da desincompatibilização no Estado de Alagoas revela lacunas



normativas e tensiona o princípio da soberania popular, ao mesmo tempo em que busca assegurar a estabilidade do sistema federativo?

Parte-se da hipótese central de que a eleição indireta ocorrida em Alagoas, ainda que constitucionalmente respaldada, evidencia contradições entre legitimidade democrática e estabilidade institucional, demonstrando a necessidade de maior uniformização normativa e de clareza interpretativa por parte da jurisprudência constitucional, a fim de harmonizar autonomia federativa e unidade do sistema político-eleitoral brasileiro.

Assim, ao articular fundamentos normativos, interpretações doutrinárias e decisões jurisprudenciais, este estudo pretende contribuir para a compreensão crítica do instituto da dupla vacância e da figura do “governador-tampão”, oferecendo subsídios para o fortalecimento da democracia representativa e da segurança institucional no país.

2. ELEGIBILIDADE, INELEGIBILIDADE E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO NO PODER EXECUTIVO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS

A análise da elegibilidade e das causas de inelegibilidade constitui um dos pontos centrais do Direito Eleitoral brasileiro, dada a sua função de garantir a legitimidade democrática e a igualdade de oportunidades no processo político.

No ordenamento pátrio, tais institutos são disciplinados primordialmente pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar nº 64/1990, que estabelecem requisitos, restrições e hipóteses de afastamento temporário de agentes públicos para o exercício da candidatura.

A elegibilidade, entendida como o conjunto de condições necessárias para que o cidadão possa disputar cargos eletivos, exige o cumprimento de requisitos formais, como nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral e domicílio na circunscrição (Machado, 2018, p. 45).

Paralelamente, a inelegibilidade desempenha o papel de barreira, voltada à proteção da moralidade e da probidade administrativa, impedindo que determinadas situações ou condutas fragilizem a isonomia entre os competidores (Velooso; Agra, 2023, p. 78).

Nesse contexto, destaca-se a figura da desincompatibilização, consistente no afastamento prévio de funções públicas ou privadas que possam comprometer a lisura do pleito. A finalidade dessa exigência é evitar o uso indevido da máquina administrativa e prevenir vantagens eleitorais decorrentes da permanência em cargos de poder (Zilio, 2024, p. 112).

Na concepção de Gomes o instituto não configura sanção, mas requisito de elegibilidade, de modo que sua inobservância implica inelegibilidade superveniente (Gomes, 2020, p. 97).

A disciplina normativa, todavia, não é uniforme, visto que a legislação prevê prazos e condições diferenciados conforme a natureza do cargo ocupado e a



função almejada. Em alguns casos, exige-se a exoneração definitiva; em outros, o simples afastamento temporário é suficiente (Oliveira, 2019, p. 65).

Essa heterogeneidade gera controvérsias na prática, especialmente quando se trata da chefia do Poder Executivo, em que o afastamento repercute diretamente sobre a continuidade administrativa e a estabilidade institucional.

A partir dessa perspectiva, a exigência de desincompatibilização de governadores, prefeitos e presidentes suscita debates sobre a distinção entre a necessidade de renúncia ao cargo e o mero afastamento temporário.

Segundo Kimura, julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral tem procurado conciliar o princípio da moralidade administrativa com a preservação da governabilidade, ainda que em muitos casos a interpretação seja casuística e dependente do contexto político (Kimura, 2020, p. 134).

O problema de pesquisa que se impõe, portanto, é compreender até que ponto a desincompatibilização, aplicada em situações de dupla vacância e eleições indiretas, harmoniza-se com os princípios constitucionais de legitimidade democrática e estabilidade institucional.

A hipótese central sustenta que o instituto, embora concebido como mecanismo de equilíbrio eleitoral, assume contornos ambíguos quando aplicado ao chefe do Executivo, podendo, em determinadas circunstâncias, tensionar a relação entre representação popular e segurança jurídica.

Assim, o estudo da elegibilidade, das inelegibilidades e da desincompatibilização no âmbito do Executivo revela não apenas a necessidade de observância estrita das normas constitucionais e eleitorais, mas também a importância de interpretações que preservem a integridade do processo democrático, evitando a instrumentalização política desses institutos e garantindo a harmonia entre a soberania popular e a ordem constitucional.

3. A DUPLA VACÂNCIA NO PODER EXECUTIVO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, SIMETRIA FEDERATIVA E CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

A vacância simultânea dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, ou de Governador e Vice-Governador do Estado, configura situação excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, sendo denominada dupla vacância.

A referida hipótese, prevista expressamente no artigo 79 da Constituição Federal de 1988, impõe um mecanismo de sucessão que busca assegurar a continuidade do Estado, ao mesmo tempo em que mantém a legitimidade democrática e o equilíbrio federativo.



A análise do instituto exige a compreensão de seus fundamentos constitucionais, a simetria federativa adotada pelo pacto federativo brasileiro e o papel do controle de constitucionalidade como guardião do procedimento.

O fundamento constitucional da dupla vacância encontra-se, primordialmente, nos princípios da continuidade administrativa e estabilidade do Estado, refletindo a preocupação do constituinte originário em evitar lacunas de poder no Executivo, capazes de comprometer a governabilidade e a proteção dos direitos fundamentais.

A previsão de vacância simultânea visa preservar o núcleo mínimo da legitimidade democrática, permitindo que a sucessão ocorra de maneira ordenada, mesmo diante de crises políticas ou acidentes que inviabilizem a permanência dos titulares eleitos.

A lógica subjacente à norma constitucional evidencia o compromisso com a eficiência do poder público sem desprezar o caráter democrático da investidura nos cargos executivos.

A simetria federativa desempenha papel central na configuração da dupla vacância. O modelo adotado pelo Brasil garante que procedimentos sucessórios previstos para a União se espelhem, na medida do possível, nas unidades federadas, assegurando uniformidade e previsibilidade institucional.

Mendes (2020, p. 88) argumenta que “a simetria no tratamento das vacâncias entre União e Estados garante coesão normativa e evita disparidades que poderiam gerar instabilidade federativa, mantendo harmonia entre os entes federativos”.

Desse modo, o legislador constituinte buscou criar uma estrutura que, embora permita certa autonomia aos estados, mantém a coerência normativa essencial à federação, prevenindo conflitos de competência e garantindo que cada ente federado tenha mecanismo próprio e equivalente para a sucessão executiva.

Além disso, o controle de constitucionalidade atua como instrumento de verificação da legalidade e legitimidade dos atos decorrentes da dupla vacância. Decisões judiciais em situações concretas têm reforçado a necessidade de observância estrita aos procedimentos constitucionais e legais para evitar nulidades ou crises de legitimidade.

Segundo Machado (2018, p. 143), “o Judiciário tem o papel de assegurar que a sucessão executiva em contexto de dupla vacância se dê conforme a Constituição, evitando soluções improvisadas que possam ferir os princípios democráticos e federativos”.

O controle jurisdicional, portanto, não é apenas corretivo, mas preventivo, assegurando que os atos administrativos e legislativos relacionados à sucessão respeitem o texto constitucional e a jurisprudência consolidada.

A análise doutrinária demonstra ainda que a dupla vacância não deve ser entendida isoladamente, mas em interação com outros dispositivos constitucionais, como a previsão de eleições indiretas, a posse temporária de



Presidentes da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa, e os limites temporais para convocação de novos pleitos.

Ferreira (1985, p. 201) destaca que “a sucessão no caso de dupla vacância é um fenômeno complexo que articula princípios constitucionais de continuidade, representatividade e proporcionalidade, exigindo harmonização entre normas estruturais e temporárias”.

A referida articulação reforça a centralidade do princípio da legalidade e a importância do planejamento institucional, evitando que a vacância se converta em vácuo de poder ou instrumento de crise política.

A previsão de mecanismos específicos, como a realização de eleições indiretas em prazo determinado, assegura que a sucessão seja democrática, ainda que mediada pelo legislativo, resguardando a legitimidade popular do Executivo.

Alguns julgados do Supremo Tribunal Federal têm enfatizado a necessidade de estrita observância das regras constitucionais, reconhecendo que qualquer desvio pode configurar afronta aos princípios federativos e democráticos (STF, ADI 4.234, Rel. Min. Celso de Mello, 2019, p. 12).

Tal posicionamento evidencia a relevância do controle jurisdicional como elemento estabilizador, prevenindo abusos ou interpretações extensivas que comprometam a ordem constitucional.

A dupla vacância no poder executivo brasileiro é uma medida estruturalmente protetiva da democracia e do pacto federativo, refletindo o equilíbrio que a Constituição busca entre continuidade administrativa, legitimidade popular e controle jurídico.

Ao prever a simetria federativa e ao sujeitar os atos de sucessão ao crivo do controle de constitucionalidade, o ordenamento jurídico assegura que o Estado permaneça funcional mesmo em situações de crise extrema, evitando rupturas institucionais e promovendo segurança jurídica.

A vacância simultânea é um instituto que revela a maturidade do sistema constitucional brasileiro, pois articula normas procedimentais e princípios fundamentais com a finalidade de preservar a governabilidade e a legalidade.

4. A ELEIÇÃO INDIRETA DE 2022 EM ALAGOAS: IMPASSES POLÍTICOS E JURÍDICOS NA SUCESSÃO DO PODER EXECUTIVO

O cenário político de Alagoas em 2022 revelou-se singular no contexto nacional, motivando a realização de uma eleição indireta para a chefia do Poder Executivo estadual. A sucessão extraordinária envolveu fatores políticos, jurídicos e sociais, cuja compreensão exige análise da desincompatibilização, da dupla vacância e da ordem sucessória prevista na Constituição Estadual.

Renan Filho (MDB) encontrava-se no último ano de seu segundo mandato, tendo sido eleito em 2014 e reeleito em 2018, com Luciano Barbosa (MDB) como vice. Político de tradição familiar, filho de Renan Calheiros, senador de longa data,



renunciou em abril de 2022 para concorrer ao Senado, em observância ao art. 14, § 6º, da Constituição Federal, e à Lei das Inelegibilidades (Machado, 2018, p. 208). A desincompatibilização gerou vacância definitiva do cargo, acionando a sucessão automática prevista no art. 104 da Constituição de Alagoas.

Ocorreu, entretanto, a chamada “dupla vacância”: Luciano Barbosa havia assumido a Prefeitura de Arapiraca em 2020, impossibilitando-o de assumir o governo. O terceiro na linha sucessória, Marcelo Victor, Presidente da Assembleia Legislativa, declinou do cargo por implicações de inelegibilidade, conforme o art. 14, § 6º, da CF (Zilio, 2024, p. 369).

Consequentemente, o Presidente do Tribunal de Justiça, Klever Loureiro, assumiu interinamente, configurando a necessidade de eleição indireta nos termos do § 3º do art. 104 da Constituição estadual e da Lei nº 8.576/2022 (Alagoas, 2022).

A Lei estadual regulamentou procedimentos específicos: inscrição de candidatos 72 horas antes da eleição, votação nominal e aberta em escrutínios separados para governador e vice, exigindo maioria absoluta no primeiro e maioria simples no segundo turno (Alagoas, 2022).

O certame, inicialmente marcado para 2 de maio, foi suspenso por ação do PSB, questionando constitucionalidade e procedimentos. A PGE recorreu, e o STJ manteve a realização da eleição. Posteriormente, ADPF nº 969, perante o STF, suspendeu decisões e determinou reabertura do prazo para inscrições, definindo chapa única e assegurando observância às condições de elegibilidade (Portal do STF, 2022).

A eleição indireta ocorreu em 15 de maio de 2022, resultando na vitória da Chapa 8, com Paulo Dantas (MDB) e José Wanderley Neto (MDB), obtendo 21 votos do Colégio Eleitoral. As candidaturas oposicionistas obtiveram um voto cada, refletindo a predominância do MDB na Assembleia (TV Assembleia AL, 2022).

O processo destacou a excepcionalidade de Alagoas: apesar de não inédita, situação similar ocorreu em 1978 com Divaldo Suruagy e, em outros Estados, como Tocantins e Distrito Federal, tratou-se de cenário incomum, marcado por instabilidade social e política e forte disputa judicial (Assembleia Legislativa de Alagoas, 2022; Miranda, 2010).

O contexto político também merece destaque. A eleição refletiu a continuidade da influência do grupo Calheiros, em disputa histórica com o grupo liderado por Arthur Lira (PP), Presidente da Câmara dos Deputados à época.

A rivalidade entre os dois grupos influenciou diretamente as deliberações judiciais e estratégias eleitorais, com atenção à proximidade das eleições gerais de outubro, quando Dantas disputaria a reeleição pelo voto direto (Viana, 2021; Carta Capital, 2022).

A análise do processo permite concluir que a eleição indireta alagoana representou, simultaneamente, um mecanismo de continuidade política, uma solução jurídica para vacância múltipla e uma situação extraordinária com



potencial de instabilidade. A decisão final do STF na ADPF 969 consolidou a autonomia relativa dos Estados para regulamentar a dupla vacância em contextos não eleitorais, reafirmando o equilíbrio entre autonomia legislativa estadual e observância de princípios constitucionais (STF, 2022; ADIs 1.057/BA, 2.709/SE, 4.298/TO).

Portanto, a eleição indireta em Alagoas ilustra como mecanismos constitucionais e legais, aliados a estratégias políticas, moldam soluções inéditas em cenários de dupla vacância, reforçando a complexidade do equilíbrio entre legalidade, legitimidade e estabilidade institucional.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou compreender os fatores que motivaram a eleição indireta para a escolha do sucessor do Governo do Estado de Alagoas em 2022, analisando os institutos da desincompatibilização, da dupla vacância e do “mandato-tampão”.

A investigação permitiu esclarecer que a renúncia do ex-Governador Renan Filho se enquadra legalmente no instituto da desincompatibilização, enquanto a dupla vacância, prevista na Constituição Federal e refletida na legislação estadual, determinou a realização do pleito indireto.

A análise comparativa das unidades federativas revelou divergências na regulamentação da sucessão do Poder Executivo e o papel do Supremo Tribunal Federal em casos de conflitos com normas estaduais, evidenciando a necessidade de maior uniformidade e previsibilidade jurídica.

O estudo também demonstrou como o modelo indireto de eleição, ao afastar a participação popular direta, insere-se em um contexto mais amplo de transição governamental, levantando questões sobre a legitimidade democrática do processo.

No plano político, observou-se que a eleição indireta de Alagoas gerou disputas intensas entre os principais grupos partidários, influenciadas pelas eleições gerais de 2022, impactando diretamente a governabilidade e criando incertezas sobre a transição administrativa.

Tal cenário reforça a importância de normas claras e padronizadas, capazes de reduzir conflitos interpretativos e de acelerar o preenchimento de cargos vagos, protegendo a estabilidade institucional.

A experiência alagoana evidencia que, embora a Constituição Estadual tenha seguido o modelo federal, persistem lacunas e ambiguidades quanto à dupla vacância e ao procedimento de sucessão, apontando para a necessidade de reformas legislativas.

Entre as possíveis soluções, destacam-se a padronização nacional do procedimento, a redação mais objetiva das normas e a redução do prazo para realização do pleito, além de considerar a viabilidade da eleição direta mesmo em



caso de vacância no último biênio do mandato, desde que compatível com a logística e a participação popular.

Em síntese, o caso de Alagoas permite concluir que o debate sobre a eleição indireta e o “mandato-tampão” é central para a compreensão do equilíbrio entre legalidade, legitimidade democrática e estabilidade administrativa.

O estudo reafirma a relevância de maior clareza normativa e de reformas estruturais que assegurem previsibilidade, eficiência e legitimidade ao processo sucessório nos estados, alinhando-o aos princípios constitucionais e à prática democrática.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Eleições para Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas. Sessão Extraordinária: 15.05.2022. Maceió, AL. Youtube. Canal TV Assembleia AL. Transmissão ao vivo. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=o3M40_TfCSY. Acesso em: 19 ago. 2025.

ALAGOAS. Constituição do Estado de Alagoas. Maceió, AL: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 1989. Disponível em: www.pge.al.gov.br/documentos/category/174-constituicao-do-estado-de-alagoas. Acesso em: 28 set. 2025.

ALAGOAS. Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa de Alagoas. Disponível em: www.al.al.leg.br/comunicacao/diario-oficial-eletronico-do-poder-legislativo. Acesso em: 13 set. 2025.

ALAGOAS. Poder Judiciário de Alagoas. Juízo de Direito da 18ª Vara Cível da Capital. Decisão nos Autos de nº 713378-79.2022.8.02.0001. Juíza Maria Ester Fontan Cavalcanti Manso. 27 abr. 2022. Disponível em: www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=0100187ZK0000&processo.foro=1&processo.numero=0713378-79.2022.8.02.0001. Acesso em: 17 ago. 2025.

ALAGOAS. Lei nº 8.576, de 19 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a eleição, pela Assembleia Legislativa, do Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas, na forma prevista no § 3º do art. 104, da Constituição Estadual. Disponível em: sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/2169/lei_no_8.576_de_19_de_janeiro_de_2022_2.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

ALAGOAS. Renan Filho é eleito governador no 1º turno. Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Outubro/alagoas-renan-filho-e-eleito-governador-no-1o-turno. Acesso em: 28 set. 2025.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.



BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: www.al.ba.gov.br/fserver/imagensAlbanet:upload:Constituicao_EC_33.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

BENEVIDES, Solon Henriques de Sá e. **A constituinte e a constituição da Paraíba: 1989**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BRANDÃO, Marcelo. **Paulo Dantas é eleito governador de Alagoas para mandato tampão**. Agência Brasil, Brasília, 2022. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-05/paulo-dantas-e-eleito-governador-de-alagoas-para-mandato-tampao. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília, DF, 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.104/AL**. Rel. Min. Pres. Jorge Mussi. 30 abr. 2022. Disponível em: www.al.al.leg.br/comunicacao/publicacoes/superior-tribunal-de-justica/view. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 969/AL**. Rel. Min. Gilmar Mendes. 15 ago. 2023. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770043910. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 969/AL**. Rel. Min. Gilmar Mendes. 09 maio 2022. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF969liminar.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 16813/SP**. Rel. Min. Jacy Garcia Vieira. 27 nov. 2001. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/120510436. Acesso em: 17 set. 2025.

CARMO, Wendel. **Quem é Renan Filho, escolhido por Lula para comandar o Ministério dos Transportes**. Carta Capital, 2022. Disponível em: www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/quem-e-renan-filho-escolhido-por-lula-para-comandar-o-ministerio-dos-transportes/. Acesso em: 13 ago. 2025.

CASTRO, Edson de R. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONAL: **Assembleia realiza eleição indireta e elege Paulo Dantas governador do Estado**. Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2022. Disponível em: www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/democratica-e-constitucional-assembleia-realiza-eleicao-indireta-para-o-governo-do-estado. Acesso em: 29 ago. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

GOMES, José J. **Direito eleitoral**. Barueri: Atlas, 2020.

KIMURA, Alexandre I. **Manual de direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MACHADO, Raquel C. R. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MIRANDA, Luiz. **Eleições e sucessões no Brasil: análise histórica de vacâncias e mandatos-tampão**. São Paulo: Revista de Estudos Políticos, 2010.

OLIVEIRA, João Paulo. **Direito eleitoral**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

PORTAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/. Acesso em 27 set. 2025.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju, SE. Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 1989. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/legislacao/consulta-legislacao.aspx?tipo=1>. Acesso em: 11 set. 2025.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. Palmas, TO. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 1989. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/documento>. Acesso em: 29 ago. 2025.

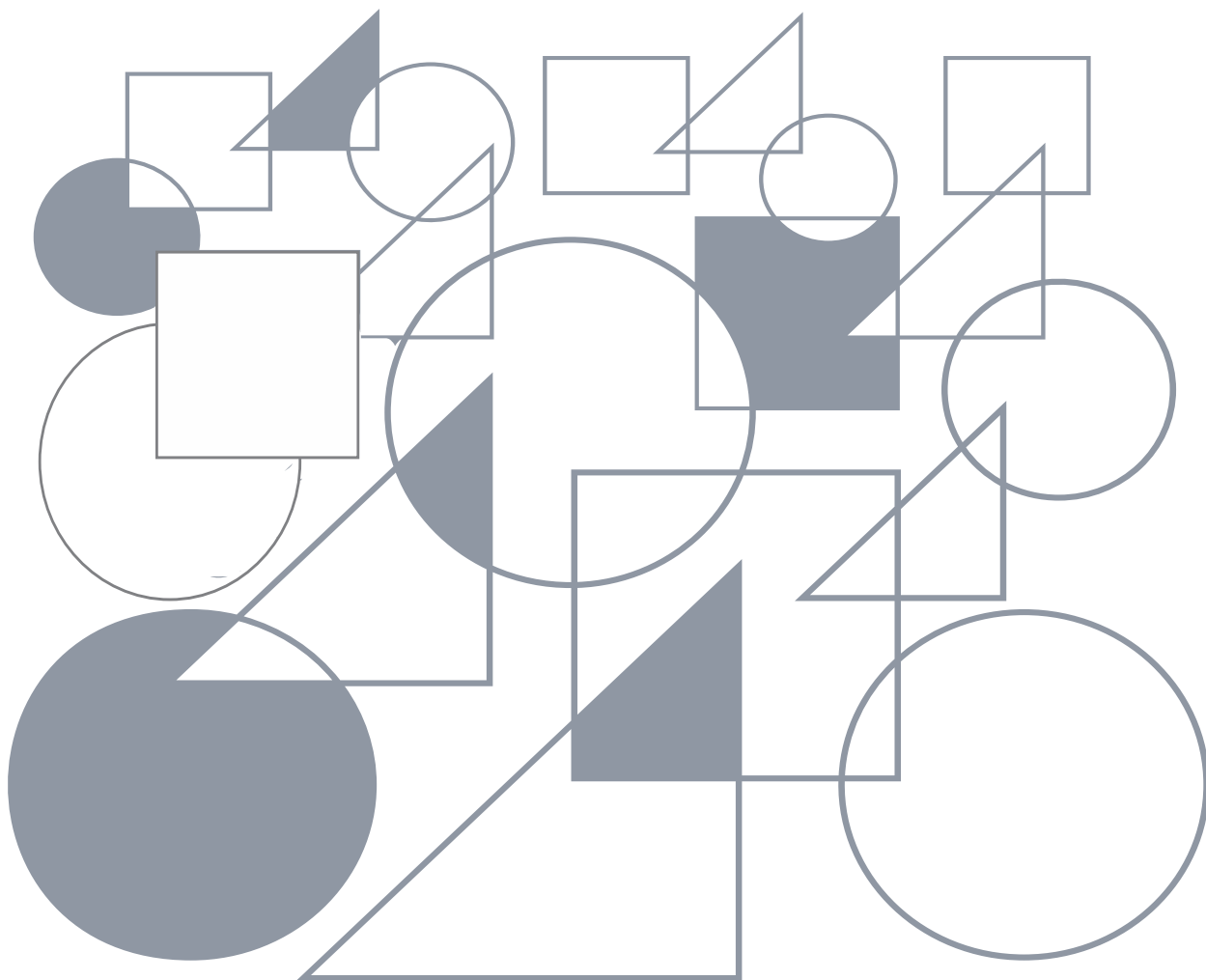


VELOSO, Carlos Mário da S.; AGRA, Walber M. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

VIANA, Cleia. *Conheça o perfil e a trajetória política do novo presidente da Câmara. Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/721452-conheca-o-perfil-e-a-trajetoria-politica-do-novo-presidente-da-camara/>. Acesso em: 24 set. 2025.

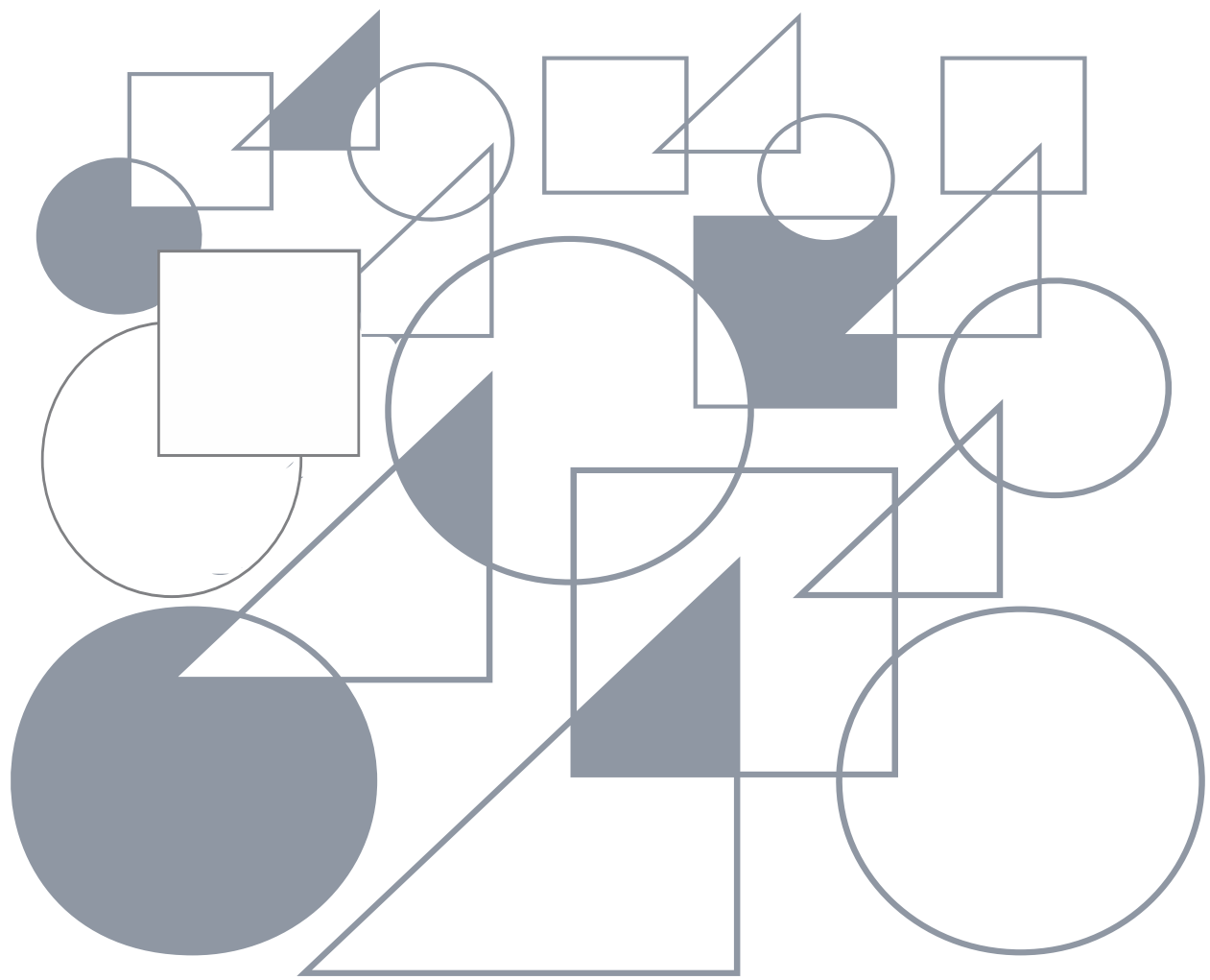
ZILIO, Rodrigo L. *Direito Eleitoral*. 10. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.





**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA
E A JUSTIÇA ELEITORAL
COMO GUARDIÃ DA DEMOCRACIA**





A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A JUSTIÇA ELEITORAL COMO GUARDIÃ DA DEMOCRACIA

Ananda Brito Nunes Diniz Lourenço⁴

RESUMO

Na atualidade, a judicialização da política, intensificada pela Constituição Federal de 1988, transferiu questões políticas e sociais sensíveis para a esfera do Poder Judiciário. Neste cenário, a Justiça Eleitoral assume um papel crucial como guardiã da democracia representativa e promotora da integridade eleitoral. O presente estudo analisa a judicialização com foco na atuação da Justiça Eleitoral brasileira, detalha suas quatro funções essenciais (administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva) e discute-se como a intervenção judicial, pautada na legalidade e na igualdade substantiva, demonstra que a Justiça Eleitoral é um pilar do constitucionalismo contemporâneo e essencial na garantia da supremacia constitucional no âmbito eleitoral, atuando como garantidora da justiça e da integridade do sistema democrático.

Palavras-chave: Judicialização da política. Justiça Eleitoral. Separação de poderes. Processo eleitoral. Democracia.

I. INTRODUÇÃO

A separação de poderes constitui um dos pilares mais fundamentais e debatidos no contexto das democracias pós-modernas. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse princípio foi reafirmado, e o rol de direitos e garantias fundamentais expandido, o que, somado à previsão constitucional do princípio da inafastabilidade da jurisdição, promoveu a intensificação da judicialização da política. Esse processo consiste na crescente transferência para a esfera judicial de questões que, tradicionalmente, pertenciam ao âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

O aprofundamento da judicialização da política no cenário brasileiro exige uma contínua e rigorosa reflexão sobre os limites e a legitimidade da atuação judicial em face de matérias de grande sensibilidade política e social. Assim, a atuação da Justiça Eleitoral emerge com relevância ímpar, pois encontra-se no cerne das disputas políticas do país, sendo a instância responsável por fiscalizar,

⁴ Graduada em Direito na Universidade Federal da Paraíba. Pós-Graduada em Direito de Família pela Universidade Cândido Mendes. Assistente Jurídica no Segundo Grau do Tribunal de Justiça da Paraíba. Residente e domiciliada em João Pessoa/Paraíba.



organizar e resolver conflitos inerentes ao processo eleitoral, um dos pilares da democracia representativa.

A presente exposição se justifica na necessidade de analisar o papel central assumido pelo Poder Judiciário, especialmente a Justiça Eleitoral, como guardiã da democracia e promotora da integridade eleitoral, diante de cenário de crescentes demandas sociais por maior moralização da política e efetividade dos direitos fundamentais.

No presente texto, propõe-se revisitar as bases teóricas da separação de poderes e da judicialização da política no contexto constitucional brasileiro, discutir os fundamentos teóricos que sustentam a expansão do papel do Poder Judiciário, detalhar a estrutura e as funções essenciais da Justiça Eleitoral no sistema judiciário pátrio e avaliar as possibilidades e limites da intervenção judicial no processo eleitoral.

Dessa forma, a pesquisa busca contribuir para o debate jurídico e democrático ao traçar um panorama da Justiça Eleitoral não apenas como esfera de resolução de litígios, mas como parte essencial na concretização dos direitos políticos e na garantia da supremacia constitucional no âmbito eleitoral.

2. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Em concepções de Estado pautadas na base democrático-republicana, a separação de poderes constitui um dos pilares mais sensíveis e frequentemente debatidos no âmbito da organização jurídico-institucional. A complexidade do tema reside, sobretudo, na delimitação da legitimidade da atuação do Poder Judiciário em face de matérias tradicionalmente afetas às competências dos poderes Legislativo e Executivo.

Na obra clássica “A República”, de Platão, há a menção à existência de classes diferentes, com funções distintas, de modo que a harmonia e a justiça na cidade dependem da atuação correta de cada classe sob liderança dos mais sábios, com o esboço do que forma um sistema de freios e contrapesos.

Em 1748, Montesquieu, filósofo iluminista francês, em sua obra “O Espírito das Leis”, introduziu a formação do ideal de separação dos poderes, que, contrariamente a Platão, entendia que a concentração de poder poderia levar a governos tiranos. A liberdade só seria possível com o Estado dividido em três esferas independentes, com competências próprias.

Ao longo dos anos, a ideia de Montesquieu não ficou apenas no campo da teoria, mas tornou-se a pedra angular das primeiras grandes democracias modernas. No Brasil, a Proclamação da República, em 1889, seguida da Constituição de 1891, foi um marco na adoção do modelo tripartite de poderes, abolindo o Poder Moderador.



A partir de então, a separação de poderes se tornou um princípio estruturante de todas as constituições brasileiras que se seguiram, embora nem sempre tenha sido respeitada na prática, especialmente em períodos de exceção.

A Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã, não apenas reafirmou a separação de poderes como princípio fundamental, mas também reforçou a independência e a autonomia de cada um, como previsto no seu artigo 2º, "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Verifica-se que a Magna Carta expandiu o rol de direitos e garantias fundamentais, prevendo expressamente que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), permitindo que os cidadãos buscassem a proteção judicial para questões individuais e coletivas, como aquelas atinentes a políticas públicas, como saúde, educação e moradia.

Assim, em vez de se limitar a resolver disputas privadas, o Poder Judiciário passou a ser acionado para resolver questões antes resolvidas em âmbito político, forçando o Estado a agir e exigindo-se um Judiciário mais participativo, culminando com o conhecido fenômeno da judicialização da política.

2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Nesse contexto, o debate sobre a ampliação do papel do Poder Judiciário nas decisões sobre temas restritos anteriormente à esfera política é objeto de análise de estudos nacionais e internacionais, que procuram entender os avanços e limites desse processo.

Como bem pontua Nahid (2013), a legitimidade democrática do Judiciário na apreciação de diversas questões políticas decorre da proteção dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição, bem como da adequada fundamentação de suas decisões, mediante a clara exposição e o desenvolvimento dos argumentos que sustentam o resultado alcançado.

Para Luis Roberto Barroso (2009), ministro do Supremo Tribunal Federal, o Judiciário não deve exercer menos do que sua própria função, deixando de proteger direitos fundamentais, mas também não pode extrapolar seus limites, sob o argumento de assegurar os direitos de alguns e violar direitos igualmente fundamentais de outros.

Ainda (2012, pág. 9), afirma que a judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Nesse sentido, o Judiciário é o guardião da Constituição e deve garantir a sua efetividade, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos. Nas demais situações, o Poder Judiciário deverá acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador.



Para Vieira (2018), analisa o fenômeno à luz da atuação do Supremo Tribunal Federal, quando o chama de “supremocracia”, seja em razão da autoridade da Corte Superior em relação às demais instâncias do judiciário, seja da expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes.

Traz o contraponto da atuação importante do Poder Judiciário diante de muitas questões delicadas, ao mesmo tempo em que pondera dimensão da autoridade que se entende adequada a ser exercida por um tribunal dentro de um regime democrático.

Como traduz Dworkin (apud Asensi, 2013, p. 207), os juízes têm que decidir os casos difíceis, interpretando mais do que apenas aplicando decisões anteriores. Para o autor, além das regras escritas, seria possível identificar princípios existentes no sistema jurídico que, em conjunto com as regras, constituiriam a ideia de norma jurídica.

Apesar de Dworkin rejeitar um papel passivista ao Poder Judiciário, nem por isso pode-se designar o juiz de ativista, uma vez que, ainda que dotado de “forte” discricionariedade, o juiz deve tomar uma decisão submetido a referenciais jurídicos.

No novo constitucionalismo, quase nenhum dilema político deixa de ser judicializado. Hirschl (2009) enfatiza que esse fenômeno coloca os tribunais no centro das disputas políticas mais importantes, a ponto de configurar uma verdadeira “juristocracia”, cujo direito constitucional se torna uma forma de fazer política por outros meios.

Na análise das concepções adotadas pelos estudos de judicialização, encontra-se um ponto em comum que é a centralidade do juiz na efetivação dos direitos, enquanto o papel das demais instituições se relaciona à propositura de ações judiciais, direcionados a quem resolverá o litígio (Asensi, 2013).

Essa centralidade do juiz na resolução de conflitos de natureza política exige uma contínua reflexão sobre os limites da jurisdição em um sistema democrático, concernente à atuação de órgãos específicos, como a Justiça Eleitoral, que atua no cerne das disputas políticas do país.

2.2. A JUSTIÇA ELEITORAL NO SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Ao longo das décadas, com o reconhecimento da soberania popular dos princípios democrático e representativo, de modo que o povo passou a exercer o seu poder de forma direta ou por representantes eleitos, desenvolveram-se mecanismos e sistemas de controle do processo eleitoral.

No Brasil, como traz Gomes (2024, p. 72), o sistema legislativo de verificação de poderes foi acolhido no artigo 21 da Carta Imperial de 1824 e, no artigo 18, parágrafo único da Constituição de 1981. Esse modelo foi substituído pelo de jurisdição especializada, na Era Vargas, com a promulgação do primeiro Código Eleitoral pátrio, o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.



Continua Gomes, afirmando que a referida norma criou a Justiça Eleitoral como instituição independente, voltada exclusivamente para o controle e a organização das eleições, e, ainda, a resolução dos conflitos atinentes àquela seara jurídica.

Segundo Velloso (*apud* Lula, 2024, pág. 103):

A Justiça Eleitoral foi fruto da Revolução de Trinta, que teve como um dos seus objetivos a moralização do procedimento eleitoral (na Primeira República, era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo). Sua criação ocorreu em 1932, no governo de Getúlio Vargas, sob inspiração do Tribunal Eleitoral tcheco, de 1920, idealizado por Kelsen, que unificou a legislação eleitoral e concedeu autonomia para que o Poder Judiciário realizasse as eleições.

Promulgadas as diversas constituições brasileiras, ora se observou a constitucionalização da Justiça Eleitoral, ora a sua exclusão, com o seu retorno posterior, prevista como órgão do Poder Judiciário na Constituição Federal de 1988, no artigo 92.

A Justiça Eleitoral é de natureza federal, mantida pela União, que também remunera seus servidores e conta com auxílio da Polícia Federal nas investigações de crimes eleitorais. Em sua estrutura, a Justiça Eleitoral não tem um corpo próprio e permanente de juízes, sendo conduzidos de outros órgãos do Judiciário, por tempo previamente determinado: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal, Justiça Estadual e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Subdivide-se em órgãos, como previsto no artigo 118, da Constituição Federal, em Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Federais, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais.

O sistema de controle do processo eleitoral brasileiro é, portanto, o jurisdicional, em que há a atuação de terceiro órgão estatal imparcial, sem influência dos interessados no pleito, com o propósito de fiscalizar, resolver conflitos e garantir que a vontade do eleitorado seja expressa de forma livre e eficaz.

A Justiça Eleitoral tem como encargo garantir a soberania popular por meio de eleições livres, transparentes e legítimas, bem como assegurar o cumprimento das normas eleitorais e o respeito à democracia.

2.3. A JUSTIÇA ELEITORAL COMO GUARDIÃ DA DEMOCRACIA

Historicamente, é visto que o Judiciário estava sempre associado à ideia de um poder atrelado apenas à aplicação e reprodução do texto legal, o que veio a ser



transformado em Terceiro Gigante na atualidade, como nomeia Cappelletti (*apud* Viana, 1997).

Passados grandes eventos no percurso da humanidade, como as guerras mundiais e os colapsos financeiros, surgiu o pós-positivismo, sustentando que a forma de concretizar o direito é debruçando-se sobre o problema e sobre casos empíricos particulares a serem decididos pelos juízes, e não sobre a regra jurídica, de modo a respeitar as diferenças e as particularidades do caso concreto.

No campo do processo eleitoral, essa tensão institucional é ainda mais sensível. O processo eleitoral é um dos pilares da democracia representativa, e a atuação do Judiciário nesse domínio deve ser pautada pela máxima cautela, sob pena de comprometer a soberania popular.

A Justiça Eleitoral é, por conseguinte, um órgão de existência crucial para a democracia, agindo de forma equidistante e fiscalizando os Poderes Legislativo e Executivo, que são envolvidos no processo eleitoral. Sua independência, portanto, é fundamental para assegurar a auditabilidade das eleições e fortalecer a democracia.

Como principal instituição na promoção de um ambiente de confiança e legitimidade no processo eleitoral, sua missão é fortalecer a democracia através da cidadania e de uma prestação jurisdicional eficaz.

Nesse contexto, vemos a crescente judicialização de temas que, tradicionalmente, pertenciam à esfera do Poder Legislativo, ante o apelo da sociedade por maior moralização da política e efetividade das normas constitucionais, e uma lacuna de atuação do Poder Legislativo, quando omissa ou dúbio na elaboração de normativas.

2.4. POSSIBILIDADES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO ELEITORAL

Segundo Gomes (2024), a Justiça Eleitoral tem quatro funções essenciais: administrativa jurisdicional, normativa e consultiva.

A primeira, a função administrativa, refere-se à organização, preparo e administração de todo o processo eleitoral, quando a atuação é de ofício e há o exercício do poder de polícia.

A função jurisdicional, continua Gomes (2024), caracteriza-se pela solução de conflitos submetidos ao Judiciário, aplicando o direito de forma definitiva, quando provocado.

Já a função normativa permite à Justiça Eleitoral expedir instruções e resoluções, para garantir a fiel execução do Código Eleitoral e da legislação em vigor. Como vetora de orientação, a função consultiva, permite consultas sobre matéria eleitoral de cunho teórico, distante do caso concreto.

Diante do cenário brasileiro atual, é observado que o Poder Judiciário tem exercido forte papel na proteção, aplicação e preservação dos direitos individuais



e da coletividade. Como bem pontua Cappelletti (1999), a criatividade é fator inevitável no desenvolvimento da atividade jurisdicional e, ante esse cenário, inquire-se se o juiz é um legislador.

Sabemos que o juiz não está vinculado somente à literalidade da lei, o que lhe garante um relativo grau de discricionariedade e, consequentemente, de criatividade, podendo nortear suas decisões também pelos costumes, princípios gerais do direito e pela analogia.

Segundo Fachin (2022, pág. 262), a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as suas ações, a fim de densificar os princípios da equidade de acesso aos cargos públicos e da igualdade em sua feição substantiva, têm se voltado ao fomento de candidaturas femininas, à superação do racismo estrutural e institucional e, ainda, à participação política de povos tradicionais, reduzindo a desigualdade persistente no sistema político.

Pelo contrário, continua Fachin (2022), a Justiça Eleitoral brasileira responde, pronta e adequadamente, às exigências do constitucionalismo contemporâneo, ancorada na ideia, exposta por Coello Garcés, de que as constantes mudanças sociais impõem a revalorização do exercício pleno dos direitos fundamentais, notadamente para refletir sobre injustiças relacionadas com a insustentável exclusão de segmentos importantes do conceito de *demos*.

Assim, dentre as inúmeras possibilidades de judicialização no âmbito eleitoral, aponto como exemplo a política de gênero no preenchimento das vagas nos poderes, quando há o combate pela Justiça Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, em especial com o julgamento da ADI 6.338, contra a fraude advinda de candidaturas femininas fictícias apenas para cumprir os 30% da cota, mas sem qualquer intenção real de campanha.

As medidas adotadas pelo Judiciário almejam não apenas punir o ilícito, mas impor uma norma de conduta aos partidos, elevando os custos do descumprimento da lei e garantir a autenticidade da ação afirmativa, conferindo às decisões judiciais a instrumentalidade de controle de moralidade e de promoção da cidadania.

A intervenção judicial, portanto, reside no reforço das garantias democráticas e na integridade eleitoral, como assegurar direitos fundamentais, sobretudo os direitos políticos e o direito à participação democrática. A Justiça Eleitoral atua, então, como a instância reguladora e garantidora desses direitos, zelando pela supremacia da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a intervenção judicial possibilita a proteção de grupos vulneráveis e minoritários cujas aspirações não encontram respostas efetivas no Poder Legislativo, o qual, muitas vezes, atua orientado por critérios de conveniência e oportunidade política. Ao se vincular aos princípios jurídicos e à dignidade da pessoa humana, o Judiciário oferece respostas efetivas às aspirações populares e transfere decisões com alto grau de sensibilidade política e social para instâncias que se orientam pela estrita legalidade.



Além disso, a judicialização atende a um apelo da sociedade por maior moralização da política, ao permitir o controle de candidaturas e a imposição de padrões comportamentais mais aceitáveis, garantindo que o processo eleitoral seja conduzido com a máxima integridade.

Desse modo, a intervenção judicial, ao ser exercida de modo a preservar a separação dos poderes, é uma possibilidade necessária e um pilar do constitucionalismo contemporâneo, atuando como garantidor da legalidade, da justiça e da integridade do sistema democrático no Brasil.

3. CONCLUSÃO

A análise da judicialização da política com foco na atuação da Justiça Eleitoral brasileira permitiu atingir integralmente os objetivos propostos. Inicialmente, as bases teóricas da separação de poderes e da judicialização foram revisitadas, confirmando que a expansão do papel do Poder Judiciário, impulsionada pela Constituição Federal de 1988 e pela necessidade de efetivação de direitos, insere-se no contexto do neoconstitucionalismo.

Nessa perspectiva, foram discutidos os fundamentos teóricos que sustentam a atuação ampliada do Judiciário, reconhecendo a centralidade do juiz na resolução de conflitos de natureza política. Verificou-se que o Judiciário, ao tomar decisões, opera com grau de discricionariedade e criatividade, pautado, contudo, pela legislação e princípios, distanciando-se do mero passivismo.

Ao detalhar a estrutura e as funções da Justiça Eleitoral – administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva –, confirmou-se sua natureza de órgão especializado e crucial na garantia de controle do processo eleitoral, fundamental para a soberania popular e a integridade das eleições.

Por fim, a avaliação das possibilidades e limites da intervenção judicial no processo eleitoral demonstrou que a atuação da Justiça Eleitoral vai além da resolução de conflitos, convertendo-se em um pilar do constitucionalismo contemporâneo.

Conclui-se, assim, que a intervenção judicial, exercida com a devida moderação institucional, é um mecanismo necessário para proteger grupos vulneráveis, atender ao apelo por moralização da política e atuar como garantidora da legalidade, da justiça e da integridade do sistema democrático no Brasil.

4. REFERÊNCIAS

ASENSI, Felipe Dutra. Algo está mudando no horizonte do direito? Pós-positivismo e judicialização da política e das relações sociais. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (Org.). *As novas faces do ativismo judicial*. 2. tir. Salvador: JusPodivm, 2013.



BARROSO, Luís Roberto. Da Falta de Efetividade à Judicialização Excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Rio de Janeiro. 5 maio 2009. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/12128219-ce4f-4d3d-a891-dfb616b83227>. Acesso em: 24 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993. Reimpressão: 1999.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FACHIN, Luiz Edson. Horizontes da Democracia: Reflexões sobre o papel da justiça eleitoral no marco do bicentenário da independência do Brasil. In: MARTINS, Humberto (Coord.). **O poder judiciário e o direito na atualidade: estudos em homenagem aos 200 anos de Independência do Brasil**. Londrina: Thoth, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed. rev. atual. e reform. 2. reimp. Barueri, SP: Atlas, 2024.

HIRSCHL, R. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 251, p. 139–178, jan./mar. 2009. DOI: 10.12660/rda.v251.2009.7533. LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Leme, SP: Editora Imperium, 2024.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

TIMPONI NAHID, M. L. Efetivação judicial dos direitos sociais. **Revista da AGU**, v. 12, n. 35, 2013. DOI: 10.25109/2525-328X.v.12.n.35.2013.62. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/62>. Acesso em: 24 set. 2025.

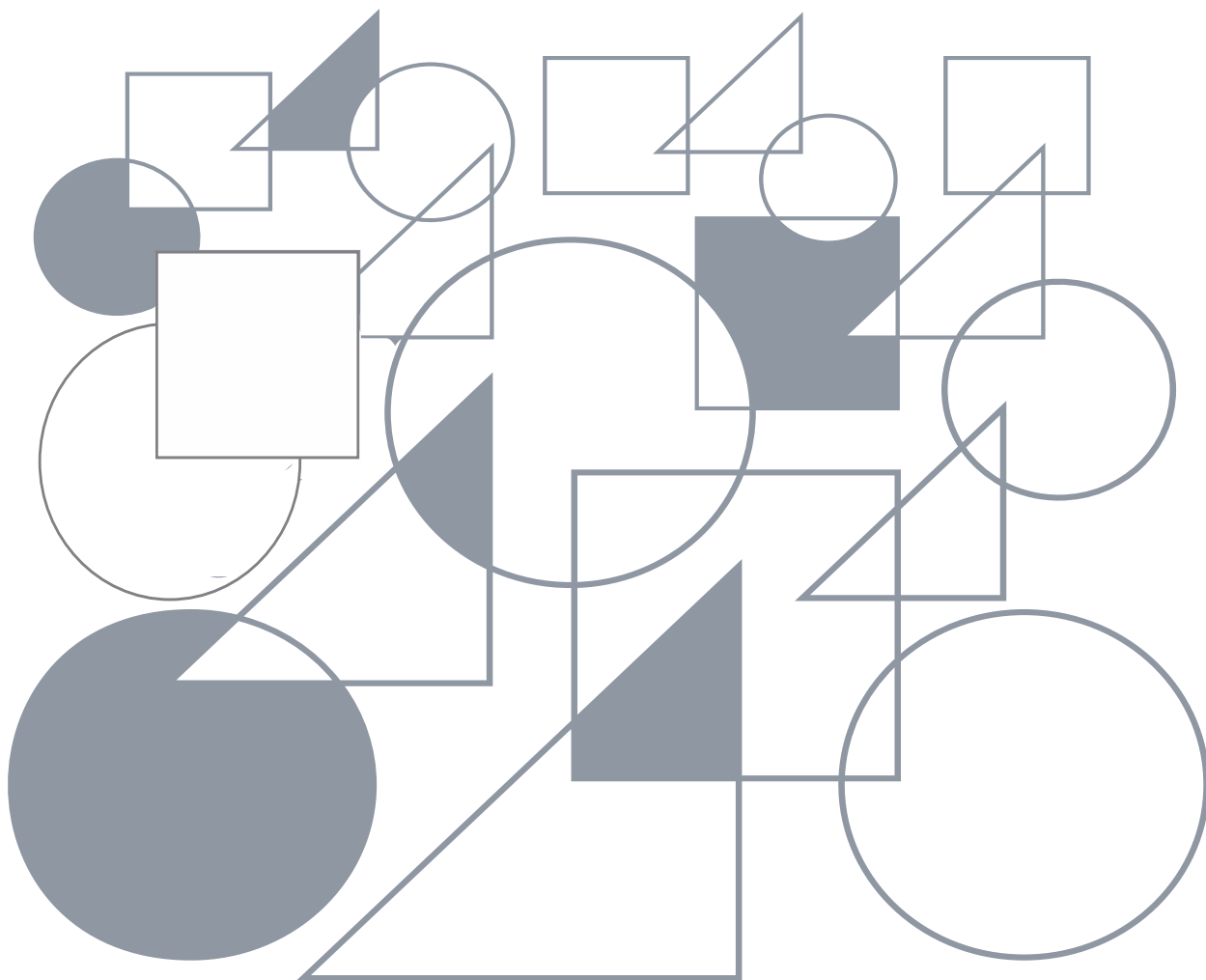
VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.



VIANNA, Luiz Werneck et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia: o STF e o risco político do protagonismo judicial. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. [27]-[47], dez. 2008. DOI: 10.1590/S1808-24322008000200005.

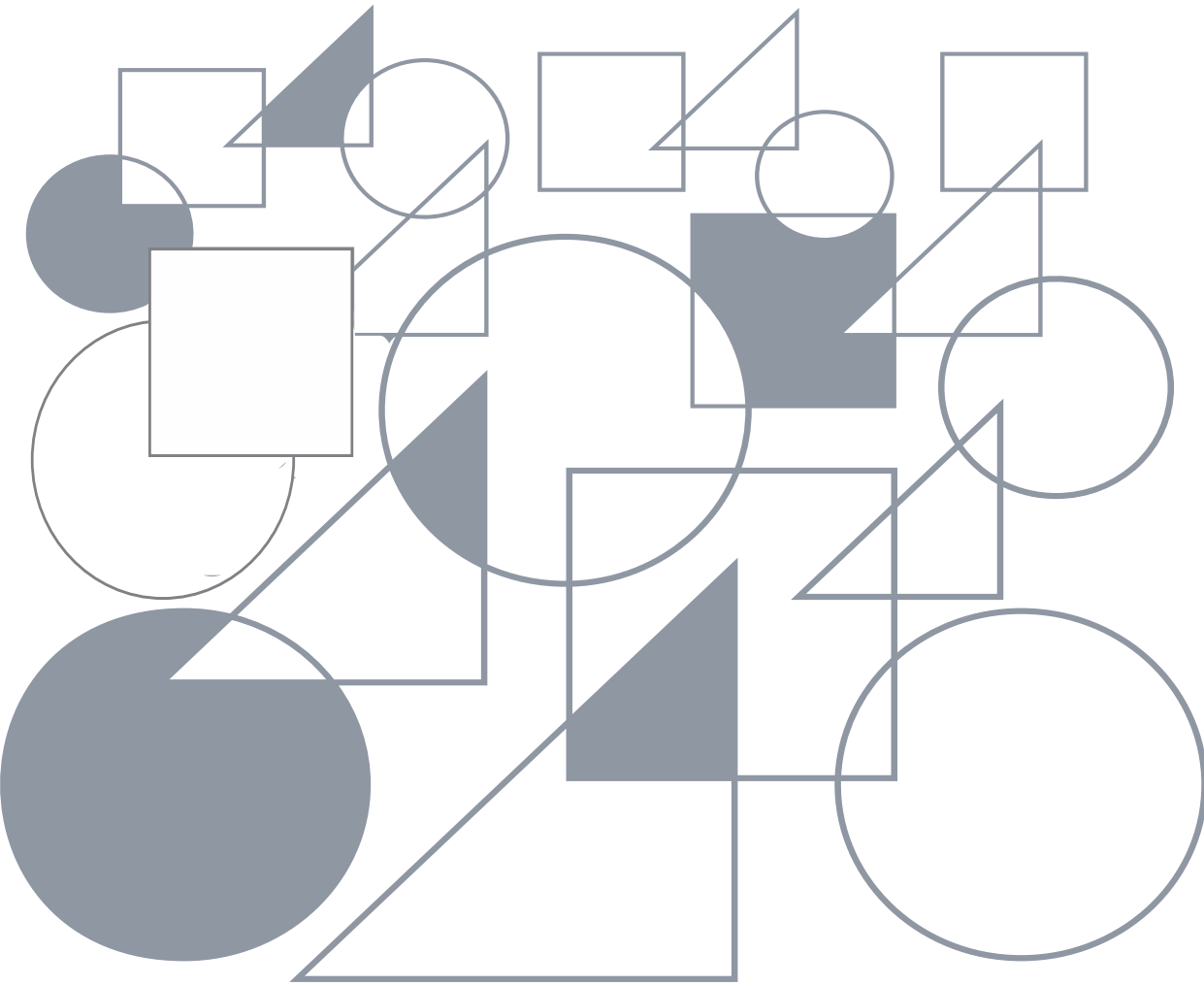




**EVENTOS, FATOS E NARRATIVAS:
O juiz como doador de sentido à realidade
e construtor da verdade.**

***EVENTS, FACTS AND NARRATIVES:
The judge as a giver of meaning to reality and
a builder of truth.***





EVENTOS, FATOS E NARRATIVAS:
O JUIZ COMO DOADOR DE SENTIDO À REALIDADE E
CONSTRUTOR DA VERDADE.
EVENTS, FACTS AND NARRATIVES:
THE JUDGE AS A GIVER OF MEANING TO REALITY AND A BUILDER
OF TRUTH.

Bianor Arruda Bezerra Neto⁵

“Ninguém se banha duas vezes no mesmo rio. Para os que entram nos mesmos rios, correm outras e novas águas”. (Heráclito)

RESUMO

No presente texto, aborda-se, de forma clara e objetiva, a diferença entre evento, fato e narrativa. Em seguida, demonstra-se que, ao decidir, os juízes não julgam fatos, mas os controem, assim como o fazem com a verdade, que é produto da narrativa disputada pelas partes através do agir estratégico dos seus advogados. Assim, em uma demanda judicial, o que está em jogo é a construção da própria verdade.

ABSTRACT

In the present text, it is approached in a clear and objective way the difference between event, fact and narrative. Next, it is shown that, when deciding, the judges did not judge facts, but construct them through, as they do with the truth, which is a product of the narrative disputed by the parties through the strategic action of their lawyers. Thus, in a lawsuit, what is at stake is the construction of the truth itself.

Palavras-chave: Fenomenologia do processo, evento, fato, narrativa, decisão judicial, realidade e verdade.

Key-word: Phenomenology of process, event, fact, narrative, judicial decision, reality and truth.

⁵ Doutor pela PUC/SP

Juiz Federal na 5.ª Região

Juiz Titular do Tribunal Regional Eleitoral/PB

Professor do IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários

Para críticas e comentários: bianor.br@gmail.com.



1.- INTRODUÇÃO

Sobre o que decidem os juízes? É verdade que os juízes decidem sobre fatos? Ou será que o juiz é um construtor desses fatos? O que é um fato? Há diferença entre fato e evento? Quantos fatos existem? Onde estão os fatos? O que é uma narrativa? O que é o relato vencedor?

Há alguma diferença entre um fato social, um fato político, um fato econômico, um fato jornalístico e um fato jurídico? Qual é essa diferença? Onde ela está?

Estas perguntas não são comuns no debate jurídico. Todavia, elas são essenciais no âmbito de qualquer discussão política, econômica, jornalística e, especialmente, jurídica.

Sem essa reflexão, corre-se o risco, e isso frequentemente ocorre, de a discussão se concentrar mais nas impressões pessoais de cada um a respeito dos acontecimentos do que nos critérios de significação da realidade: valorativo, probatório e epistemológico.

Assim, quando se passa ao largo dessa reflexão, impera o voluntarismo. Com a reflexão, o debate qualifica-se e consegue-se identificar e isolar o efeito que determinados valores, crenças e interesses estão tendo sobre a decisão. Em suma: no limite, é possível identificar com relativa clareza os interesses em jogo.

2.- O EVENTO, O FATO E A NARRATIVA

Para conceituar o fato, necessário, antes, entender o que é um evento ou acontecimento.

Evento é tudo o que ocorre: a Terra gira em torno do seu próprio eixo, a morte de alguém, o nascimento de alguém. Segundo o site “worldmeter”⁶, morrem cerca de 120.000 pessoas por dia no planeta, enquanto nascem outras 270.000.

O pregão da bolsa de Nova Iorque, a fabricação de uma joia, um beijo apaixonado, o sermão de um padre, a chuva que cai ou a chuva que não cai, o comício de um político, uma votação no sindicato dos professores, uma sessão do Conselho de Segurança da ONU, uma partida de futebol, a batida de asas de uma coruja na noite silenciosa... Tudo o que ocorrer em qualquer parte do planeta é um evento ou acontecimento, natural ou social.

Por sua vez, o fato é uma narrativa sobre o evento. Por narrativa, entenda-se a significação da realidade que alguém faz a partir do uso da linguagem.

Em outras palavras, fato é o nome que se dá à expressão da realidade, pelo ser humano, através da linguagem. Os fatos, portanto, são expressos por meio de construções lógicas da linguagem chamadas de proposições. É exatamente por

⁶ <https://www.worldometers.info/>



isso que Wittgenstein diz que o homem deve perceber que os limites do seu mundo fundam-se nos limites do dizível.⁷

Na acepção estrita, com Saussure, deve-se entender linguagem como o uso do idioma, através da fala, para descrever o que se vê, para dar opinião, para convencer alguém de ideias que se tem e conclusões a que se chega. Então, nesse sentido, a linguagem, observando os princípios e regras do idioma, é composta de símbolos que formam palavras, termos e expressões, compondo orações e frases com o objetivo de comunicar o que se pensa.

Por outro lado, na acepção mais ampla, a linguagem é tudo o que existe além de nós, ou seja, é tudo que chamamos de realidade. Assim, todos os eventos chegam até nós através de linguagem: a natureza, os seres e suas ações são eles próprios já linguagem.

E qual a razão da existência dessa acepção ampla? De forma simples, pode ser dito: somente compreendemos isso que chamamos de realidade, porque damos algum significado a ela. E somente conseguimos dar esse significado, porque traduzimos a linguagem bruta da realidade para a linguagem elaborada a partir de nossa língua. É exatamente nisso que consiste o ato de significação da realidade.

Presenciamos um acontecimento natural, uma chuva, por exemplo. Essa chuva só faz algum sentido para nós se dermos a ela um significado, mesmo que seja o mais simples: está caindo água do céu. E somente podemos dar esse significado porque utilizamos a linguagem em sentido estrito. Cair, água e céu já são significações.

Assim, voltamos ao conceito de fato. O fato é a narrativa que alguém constrói a partir de determinado evento. Essa narrativa é o resultado do processo de significação que alguém faz do evento: a chuva representa o fim de um ciclo de dificuldades sociais e o início de um tempo de prosperidade para alguém. Mas a chuva também pode significar ruína, morte e destruição, assim como pode significar apenas um som confortável para dormir. Não há limites para a significação.

Os fatos somente existem, portanto, enquanto nós falamos deles. Os eventos, por sua vez, nunca se repetirão. Jamais. Tudo que fica são apenas os fatos. E mesmos estes vão se transformando. A própria História é um conjunto de fatos que vão sendo construídos, mantidos, modificados de maneira indefinida. Aliás, é exatamente isso que significa cancelar alguém: mudar a narrativa. O herói agora é vilão e vice-versa.

César atravessou o Rubicão, quando voltava de sua campanha na Gália? Helena foi raptada por Páris Alexandre, ou se apaixonou e fugiu com ele? Jamais saberemos. Se o leitor não sabe o que é o Rubicão, não sabe onde fica a Gália e não

⁷ “Os limites de minha linguagem significam os limites de meu mundo”. (WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução de Luiz Henrique Lopes dos Santos. São Paulo: Edusp, 2008, Proposição 5.6, p.245).



se lembra de quem foi Helena nem Páris Alexandre, então não conseguirá construir qualquer significação sobre esses comentários.

É exatamente por isso que se diz: a linguagem é que dá sentido à realidade. E cada um significa e compreende a realidade nos exatos limites de sua própria linguagem. Um arquiteto entra em um prédio. Ali, para ele, existe uma realidade que é completamente estranha para o leigo.

Por isso, em meu livro “O que define uma decisão judicial e quais os limites do juiz”, afirmei que o juiz não examina, não conhece, nem nunca conhecerá, os eventos que dão origem aos fatos que julga, sejam aqueles relacionados a uma simples demanda trabalhista, na qual um empregado busca o reconhecimento de horas-extras, sejam aqueles relacionados a uma demanda cível, na qual alguém busque indenização decorrente de acidente de trânsito, sejam aqueles relacionados com uma demanda criminal de grande complexidade, como aquelas processadas e julgadas pela Justiça Federal e STF no conjunto que ficou conhecido como Operação Lava-Jato.

Tudo o que o magistrado faz é decodificar a linguagem através da qual os fatos sociais, os fatos jurídicos e as relações jurídicas são construídos e lhes são apresentados, interpretá-la e constituir a realidade que será objeto do seu julgamento. Nada além.

Assim, acerca do evento, que é qualquer acontecimento passado e que jamais se repetirá, só se sabe o que se ouve ou que se lê dele, ou seja, os fatos e suas variadas versões. Cada versão dos fatos pode ser também chamada de narrativa. Na era da hiperinformação, da sociedade em rede e da ampla análise dos dados que trafegam nas redes sociais, a construção das narrativas é cada vez mais sofisticada. Por exemplo: a opinião ou as palavras-chave que se mostram nos *trend topics* de uma rede social ajuda o construtor de narrativas a saber que fatos ainda precisam ser modelados.

E tudo que se ouve ou que se lê só ganha sentido porque o leitor ou o ouvinte é capaz de compreender e interpretar os signos da linguagem através da qual se fala ou se escreve. E como toda interpretação, segundo a visão do construtivismo lógico-semântico, implica a atribuição de sentido à linguagem que se interpreta, todo intérprete, e o juiz é um deles, constitui a realidade que julga.

3.- FATO SOCIAL, FATO POLÍTICO, FATO ECONÔMICO E FATO JURÍDICO

A realidade, todavia, é hipercomplexa, porquanto composta por uma cadeia de eventos constituídos em fatos e fatos espelham sempre e apenas uma parte dos eventos, porque são recortes parciais deles.

Além disso, os fatos são produtos da cultura e, portanto, possuem na sua composição, ou constituição, valores, crenças e interesses, o que os tornam figuras



multifacetadas, assumindo forma diversa dependendo da posição do seu observador e, portanto, sujeitos a versões.

Suponha-se, por hipótese, um ponto em uma área rural na qual passa uma linha férrea. Nenhuma casa por perto, apenas um indivíduo nas imediações: um camponês sem capacidade para ler ou escrever. Um trem de carga descarrila e produz gravíssimo acidente, sem sobreviventes e com perda de toda valiosa carga de compostos químicos complexos que transportava. Um evento, como qualquer outro, irrepetível.

Quando o camponês chega a sua vila, espalha a notícia. Um fato. Quando uns vão transmitido o relato inicial aos outros, já não se tem um, senão dezenas, ou até centenas de fatos diferentes. Todos, contudo, muito pobres de conteúdo, pois não se sabe o nome, a nacionalidade nem o número de vítimas, muito menos as causas do acidente, o valor da carga, seus titulares, seu destino, nem tão pouco a extensão do dano ambiental etc.

Aos poucos, os funcionários da companhia vão se manifestando, as autoridades públicas, os familiares das vítimas, os peritos em acidentes ferroviários, os proprietários da carga.

O evento vai sendo descrito em linguagem, e a realidade vai se constituindo através de fatos de variadas ordens: fatos sociais, através da linguagem comum; fatos econômicos, através da linguagem da economia; fatos políticos, através da linguagem política; fatos jurídicos, através da linguagem jurídica.

Quando as pessoas leigas vão falando sobre o evento, vão se constituindo fatos sociais. Quando algum economista explicar em suas redes sociais a razão pela qual as ações da companhia proprietária do trem caíram na bolsa, teremos a descrição de um fato econômico. Quando algum político local culpar o Presidente da República pelo desastre, dizendo que faltaram investimentos para a conservação da ferrovia, ter-se-á um fato político. E quando algum advogado narrar um fato a partir da linguagem da lei, ter-se-á um fato jurídico em sentido amplo.

Entretanto, uma indeterminada quantidade de detalhes do evento nunca virará um fato, simplesmente porque não haverá ninguém para falar deles. Outra grande quantidade de fatos será construída a partir de distorções do evento, produzindo desinformação e notícias falsas.

Quando a primeira certidão de óbito é lavrada, o evento morte se torna fato jurídico em sentido estrito. Assim, ocorrerá com as multas administrativas impostas, com as prisões cautelares deferidas, com o pagamento de benefícios pelas seguradoras, com as demissões de funcionários e, enfim, com uma infinidade de outros fatos jurídicos que vão se somando ao fato inicial narrado pelo camponês ao primeiro companheiro que encontrou após o fatídico evento e que, juntos com fatos de ordens diversas, construídos por linguagens diferentes, vão cerzindo o tecido da verdade.



É exatamente nesse sentido que a realidade é constituída pela linguagem⁸.

O fato jurídico, nas palavras de Aurora Tomazini de Carvalho, pode ser definido em sentido amplo e em sentido estrito.

Em sentido amplo, “é qualquer enunciado, em linguagem jurídica, que relate a ocorrência de um evento e que produza efeitos na ordem jurídica”, mas sem o poder de instituir direito e obrigações individualizados.

Em sentido estrito, “é o relato do evento em linguagem jurídica, um enunciado linguístico pertencente ao sistema do direito posto, capaz de nele produzir efeito”, ou seja, “é o relato em linguagem competente, de um acontecimento passado, capaz de produzir efeitos na ordem do direito”⁹.

É fato jurídico em sentido amplo, portanto, a descrição de eventos feita em linguagem jurídica, ou seja, aquela cujos fatos são qualificados juridicamente de acordo com as hipóteses gerais e abstratas (conotativas) presentes nos enunciados normativos, mas que não necessariamente geram efeitos jurídicos.

São exemplos desses fatos jurídicos aqueles descritos em petições protocoladas em processos administrativos ou judiciais, bem como aqueles descritos através dos meios de prova. Por sua vez, é fato jurídico em sentido estrito aquele que, necessariamente, gera efeitos na ordem jurídica, como aqueles que são tomados, pela autoridade competente, como antecedentes de alguma norma jurídica individual e concreta.

São exemplos de fatos jurídicos em sentido estrito os eventos descritos em sentença judicial, os eventos descritos em declarações dirigidas a autoridades tributárias e que têm capacidade de gerar direitos e deveres, os eventos descritos aos notários e registradores e levados em consideração por eles para a confecção de certidões de óbito, casamento e nascimento etc.

Se a família de uma das vítimas do acidente de trem, ajuíza demanda em face da companhia ferroviária, o evento é o acidente, o fato social é o evento como compreendido pela comunidade, pelos familiares e pelo advogado da vítima, o fato jurídico em sentido amplo é a descrição dele, com sua respectiva consequência indenizatória, feita pelo advogado na petição inicial, e o fato jurídico em sentido estrito é a descrição que dele faz o juiz após compreender e interpretar a linguagem constante das petições e provas produzidas por ambas as partes, bem como após construir a norma jurídica aplicável ao caso.

⁸ “Vilém Flusser afirmou que universo, conhecimento, verdade e realidade são aspectos linguísticos, de tal modo que a língua é, forma, cria e propaga a realidade. Aquilo que nos chega pela via dos sentidos (intuição sensível), e que chamamos de ‘realidade’, é dado bruto, que se torna real apenas no contexto da língua, única responsável pelo seu aparecimento. Assim, todas as palavras metáforas. As ciências, como camadas de linguagem, longe de serem válidas para todas as línguas, são, elas próprias, outras línguas que precisam ser traduzidas para as demais. O autor tcheco foi fortemente influenciado por Wittgenstein e por Husserl, criando seu método de análise fenomenológica da linguagem, o que lhe permitiu captar a língua como elemento vivo, capaz de transformar o caos dos dados imediatos, no cosmos das palavras preenchidas.” (CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. Noeses: São Paulo, 2013, p.170).

⁹ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014, p.536.



Deve ser observado que o fato jurídico será considerado antecedente pela norma jurídica individual e concreta produzida pela sentença, razão pela qual ele necessariamente gera efeitos.

4.- SOBRE O QUE DECIDEM OS JUÍZES

Dessa forma, nas decisões judiciais, o objeto de julgamento do juiz são os eventos¹⁰ referidos pelas partes, bem como os fatos sociais e os fatos jurídicos descritos por elas em suas narrativas.

Essas narrativas ocorrem através dos textos escritos nas peças jurídicas que as partes apresentam, como a petição inicial, a contestação, os recursos etc., como também ocorrem através das provas produzidas.

As provas são pedaços de narrativas. Através delas, busca-se demonstrar a força da narrativa construída na petição inicial, na contestação e nos recursos. Digo que são pedaços de narrativas, porque o discurso que elas contêm não é necessariamente linear nem posto de forma sequencial. Por exemplo: uma fotografia conta uma parte da narrativa, enquanto uma nota fiscal conta outra parte; uma testemunha conta uma parte, enquanto uma perícia outra parte e assim por diante. As petições e provas de um processo trazem a grande narrativa das partes.

Então, se as provas, que são pedaços de narrativas, apresentam relatos que coincidem com a grande narrativa apresentada na petição inicial ou na contestação, bem como nos recursos, elas reforçarão a pretensão da parte que a apresenta. A força que cada prova terá, evidentemente, depende de uma série de fatores que serão analisados a tempo e modo. Porém, basicamente, a força da prova está em demonstrar que a grande narrativa apresentada pelos advogados já foi, em momento anterior, adotada por outras pessoas: o perito, a testemunha, o contrato, a nota fiscal, o vídeo e assim por diante. Por isso, a função das provas é a seguinte: dizer ao juiz que acolha a narrativa que os advogados apresentaram, pois várias outras pessoas já apresentaram essa mesma narrativa, ou seja, várias outras pessoas construíram os mesmos fatos que a parte afirma ser a verdade. Quanto maior a credibilidade de quem fala na prova e quanto mais clara é a mensagem, maior é a força que ela tem. Por exemplo: o perito é um especialista e a testemunha presenciou os acontecimentos. A parte que se contrapuser vai dizer em contrário: o perito se enganou, a testemunha está confusa ou tem interesse na causa.

Aqui é importante perceber que também os eventos serão objeto de julgamento pelo juiz. O leitor agora pode indagar-se: mas – como? –, se os eventos são irrepetíveis. Verdade! Mas é importante lembrar que o juiz pode ter acesso aos

¹⁰ Desde que os eventos referidos tenham continuidade no tempo e estejam ainda ocorrendo após o ajuizamento da demanda, como a invasão de uma propriedade rural, um dano ambiental persistente etc. Do contrário, o juiz somente tem acesso aos fatos, nunca aos eventos.



fatos sociais e jurídicos a ele alusivos através de outras fontes que não sejam as petições e provas apresentadas e produzidas pelas partes e, assim, construir sua própria narrativa acerca do evento e dos fatos sociais, na forma de fato jurídico, de forma mais rica do que ocorreria acaso se ativesse apenas à narrativa que lhe fora trazidas aos autos.

Por exemplo: o desastre ambiental consistente no rompimento de uma barragem. É um evento. Jamais se repetirá. Porém, o juiz, ao se debruçar sobre ele, não precisa se ater à narrativa trazida pelas partes, através de suas petições e provas. Pode tentar reconstruir esse evento por meio de outras narrativas, que podem ser encontradas em fontes que ele mesmo pode pesquisar de forma independente: reportagens, pesquisas, opiniões não trazidas aos autos, mas com as quais ele trava contato. Todos esses fatores poderão influenciar a construção da narrativa pelo magistrado, mesmo que ele não se dê conta e mesmo que não utilize essas fontes em sua argumentação. Aliás, a própria utilização de fonte não encontrada nos autos é questionável. Porém, inegavelmente, ela ocorre. E de forma até mais frequente do que se imagina.

Nesses termos, deve ser observado ainda que, entre o evento e os fatos sociais, entre estes e os fatos jurídicos em sentido amplo apresentados pelas partes, bem como entre todos estes e o fato jurídico em sentido estrito reconhecido pelo magistrado na sentença, há um complexo processo de significação da realidade através da linguagem.

Esse processo, naturalmente, é sujeito a falhas que podem comprometer o resultado da demanda de maneira radical, fazendo com que sejam reconhecidos fatos alusivos a eventos que nunca existiram ou que existiram sem as características presentes na narrativa do fato social.

Por exemplo: a) alguém pode ser condenado por homicídio que nunca cometeu ou b) alguém, embriagado e dirigindo veículo automotor em alta velocidade, pode ser absolvido do crime de homicídio, em razão de ter sido acolhida a narrativa de que dirigia sóbrio e em velocidade regular.

Estas falhas ou assimetrias fazem parte da atividade forense, e elas ocorrem porque os eventos jamais poderão ser fielmente descritos pela linguagem comum, pois eles são, em sua realidade, muito mais complexos do que a narrativa que a linguagem permite construir.

Além disso, há a manipulação dessa construção que, por vezes, é feita em nome do agir estratégico dos advogados e das partes, de suas deficiências culturais e da dificuldade da linguagem com que a prova é produzida, fazendo com que o magistrado tenha acesso a relatos muitas vezes distorcidos ou parciais¹¹.

¹¹ Na tradição da filosofia, existem, pelos menos, três tipos de verdades: a) a verdade por exata correspondência entre a realidade e a narrativa que a expressa; esse tipo de verdade é adotada por aqueles que acreditam que os eventos possuem uma única realidade e que, portanto, ela não é construída pela linguagem, mas apenas expressa por ela, de maneira que eventuais divergências entre a narrativa e a verdade, que se acredita ser única, é um problema de mau uso da linguagem, com ou sem má-fé; b) a verdade por coerência lógica é expressa através da narrativa coerente a respeito de determinado evento, demonstrando, de forma



O controle dessas falhas, contudo, mesmo diante das dificuldades, deve ser permanente, daí a importância da fundamentação das decisões judiciais, através do processo hermenêutico de atribuição de sentido à linguagem, bem como da justificação das decisões judiciais, através do processo argumentativo que busca convencer as partes acerca do acerto da fundamentação levada a termo pelo juiz, permitindo que as partes entendam o raciocínio do magistrado e possam seguir debatendo o caso em outras instâncias, se porventura detectarem falhas no processo de construção da narrativa processual.

Além das ideias de evento, fato e fato jurídico, é de crucial relevância a compreensão da noção de relação jurídica, objeto e produto da decisão judicial, uma vez que não apenas fatos jurídicos, em sentido amplo ou em sentido estrito, são submetidos ao crivo do Poder Judiciário, mas também relações jurídicas constituídas anteriormente.

Na lição de Paulo de Barros Carvalho, no marco do construtivismo lógico-semântico, “relação jurídica é definida como o vínculo abstrato, segundo o qual, por força da imputação normativa, uma pessoa, chamada de sujeito ativo, tem o direito subjetivo de exigir de outra, denominada sujeito passivo, o cumprimento de certa prestação”¹². Alerta, ainda, que o vínculo advém da imputação normativa, não da existência efetiva de relações no plano social, econômico, biológico, ético, religioso etc., enquanto Aurora Tomazini explica que se diz o vínculo abstrato, porque ele não existe empiricamente¹³.

Enquanto o fato jurídico em sentido estrito é a proposição descritiva de um evento e que é tomado como antecedente da norma individual e concreta, a relação jurídica é o vínculo surgido como decorrência da proposição que delimita os direitos e deveres previstos no consequente da norma geral e abstrata e imputados, no plano da norma individual e concreta, aos sujeitos envolvidos nos fatos jurídicos.

Assim, se o fato jurídico em sentido estrito possui uma relação de correspondência com o antecedente da norma jurídica geral e abstrata, a relação jurídica possui correspondência com a imputação que essa mesma norma atribui aos sujeitos que compõem o aludido fato jurídico em sentido estrito.

convincente, que teriam ocorrido da forma como descrito; neste caso, já se compreende que a linguagem cria a realidade, mas se dá ênfase à função da linguagem justificadora, não da linguagem que fundamenta a criação através de processos interpretativos; c) por fim, a ideia de verdade por consenso, segundo a qual a verdade é o produto do acordo entre várias visões e versões dos eventos que se examina, também já compreende a linguagem como criadora da realidade, mas seus defensores são céticos com relação à possibilidade de que a realidade assim criada possa conduzir ao acordo, já que pessoas diferentes podem, através da linguagem, chegar a conclusões diferentes acerca da realidade, de maneira que somente o consenso é capaz de produzir única visão ou visões convergentes.

¹² CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.317.

¹³ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014, p.588.



É interessante observar que, assim como o fato jurídico – seja em sentido amplo, seja em sentido estrito – não guarda, necessariamente, correspondência com o evento, da mesma forma ocorre com a relação jurídica.

É que esta surge como consequência da proposição que descreve o fato jurídico em sentido estrito, tendo como referência o antecedente da norma geral e abstrata, de maneira que, se ele, qual seja, o fato jurídico em sentido estrito, é remissivo a um evento inexistente, a relação jurídica não guardará qualquer correspondência com a realidade das relações sociais. O contrário, contudo, ocorrerá, necessariamente, com o antecedente e o consequente do enunciado da norma jurídica geral e abstrata.

Não é exagero dizer, portanto, que pode haver fato jurídico sem o evento correspondente, mas não pode haver fato jurídico sem o enunciado normativo e, principalmente, a norma jurídica individual e concreta, mesmo que este seja obtido falseando-se aquele, ou seja, o enunciado normativo.

Por exemplo: uma mulher M demanda o reconhecimento de paternidade do seu filho F contra um homem H, com quem diz ter mantido relacionamento amoroso. O réu recusa-se a fazer o exame de DNA. Em audiência, o juiz do caso tem a percepção de que a criança é muito parecida com o réu. Além disso, o juiz, devido à empatia, compreendeu o depoimento pessoal da autora, bem como o relato das testemunhas como verossímeis e, diante da ausência de qualquer argumento de defesa plausível, acatou a narrativa da parte autora e definiu o fato social biológico da paternidade como fato jurídico, atribuindo-lhe todos os consequentes previstos na norma jurídica, como o registro do nome do pai na certidão de nascimento, o dever de pagar pensão alimentícia etc.

O contrário, contudo, não seria possível, qual seja, julgar procedente demanda cuja pretensão seja obter ordem judicial determinando que a ex-mulher do autor, a quem este traiu e humilhou, conceda-lhe o perdão e retome o relacionamento amoroso. No primeiro caso, foi possível construir o fato jurídico em sentido estrito pela sentença, com base na narrativa das partes, porém, no segundo, não seria possível construir o fato jurídico em sentido estrito, haja vista a inexistência de enunciado normativo que suporte a pretensão.

Em tais termos, em essência, o objeto da decisão judicial são os fatos jurídicos em sentido amplo, conforme descritos pelas partes a partir de eventos e fatos sociais, bem como de enunciados normativos do ordenamento jurídico, necessários para que deveres e obrigações possam ser, respectivamente, imputados e cumpridos, se for o caso, mediante ato de força estatal.

E as relações sociais? Elas não são objeto da decisão judicial?

São, mas como fatos sociais, os quais são apresentados como fatos jurídicos em sentido amplo pelos advogados nas demandas.

Não há diferença entre fato social e relação social, para efeito da compreensão da noção de fato jurídico no âmbito do construtivismo lógico-semântico, posto que ambos, quando apresentados em linguagem jurídica e



referidos a normas, são apresentados como fatos jurídicos, nunca como relação jurídica.

Assim é, porque esta, a relação jurídica, necessariamente decorre da imputação de deveres e direitos realizada por autoridade com competência para criar a norma jurídica individual e concreta. Não há que se falar, assim, em relação jurídica em sentido amplo e em sentido estrito.

Em tais termos, as relações sociais interessam à decisão como fatos sociais ou como fatos jurídicos em sentido amplo.

5.- CONCLUSÕES

Após tudo quanto exposto antes, pode-se concluir nos seguintes termos:

- a) o evento é um acontecimento, que pode ser natural, como uma chuva, ou não, como uma passeata, um comício, o julgamento em um tribunal, o tráfego de automóveis etc.;
- b) o evento, portanto, é um acontecimento em seu estado bruto, antes de qualquer interpretação ou qualificação que se possa dar a ele;
- c) os eventos nunca se repetem;
- d) os fatos são descrições dos eventos, que são feitas na medida das possibilidades de cada um e de acordo com a visão de mundo de cada pessoa;
- e) para cada evento, existe uma quantidade indefinida de fatos possíveis;
- f) os fatos só existem enquanto falamos neles;
- g) o conjunto de determinados fatos é uma narrativa;
- h) quando a narrativa se torna predominantemente aceita, diz-se que ela é o relato vencedor;
- i) o relato vencedor é o que chamamos constantemente de verdade;
- j) a verdade é disputada ferozmente em várias arenas sociais, políticas e jurídicas;
- k) os fatos podem ser construídos com base na linguagem do senso comum ou em linguagem jornalística, jurídica, econômica etc.;
- l) os fatos, quando construídos e qualificados com base na lei, são chamados fatos jurídicos;
- m) os fatos jurídicos compõem o antecedente da norma jurídica, enquanto a relação jurídica resulta do consequente da norma;
- n) juízes e tribunais são construtores de fatos jurídicos em sentido estrito e definidores de relações jurídicas e suas consequências: é nisso que consiste a atividade de julgar;
- o) os advogados têm o papel de selecionar e modelar as informações, os fatos e as narrativas, com o objetivo de fazer prevalecer determinado relato, ou seja, a verdade.



6.- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BEZERRA NETO, Bianor Arruda. *O que define um julgamento e quais os limites do juiz*. São Paulo: Noeses, 2017.

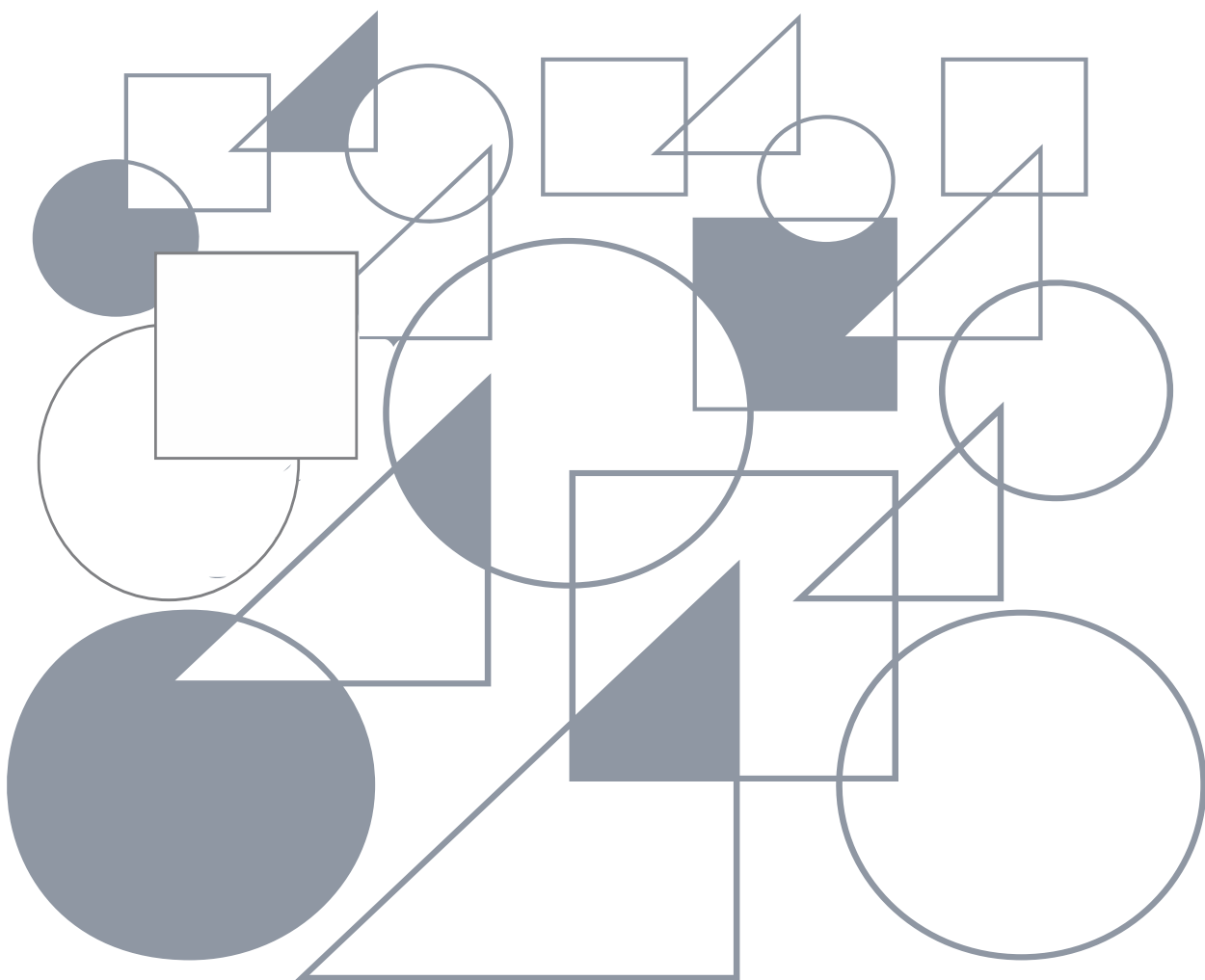
CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. Noeses: São Paulo, 2013.

SAUSSURE, Ferdinand. *Curso de linguística geral*. São Paulo: Cutrix, 2012.

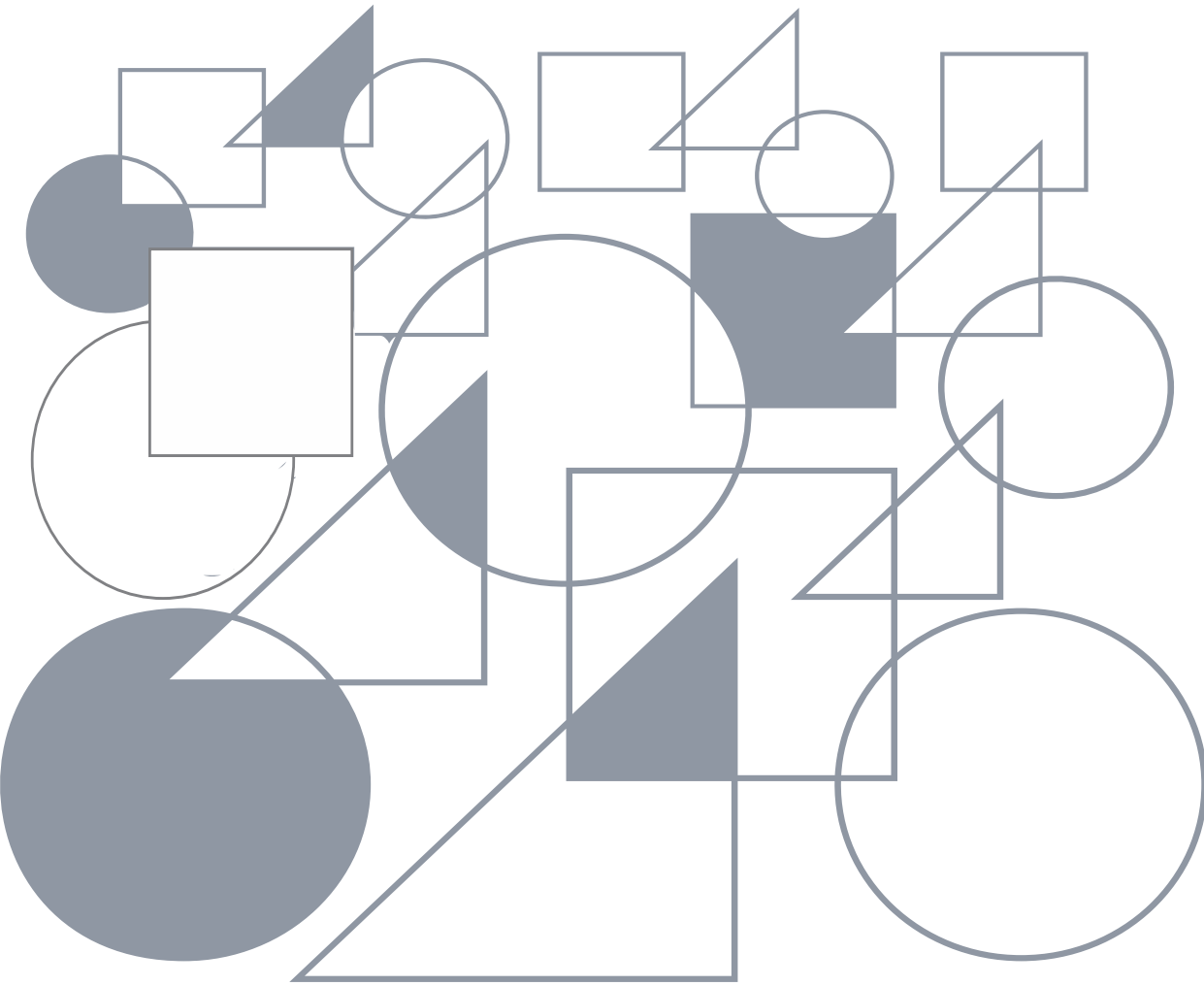
WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução de Luiz Henrique Lopes dos Santos. São Paulo: Edusp, 2008.





**REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NEGRA
NA POLÍTICA BRASILEIRA: ANÁLISE INTERSECCIONAL
DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NA JURISPRUDÊNCIA DO
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**





REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NEGRA NA POLÍTICA BRASILEIRA: ANÁLISE INTERSECCIONAL DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

*Célia Virgínia Almeida da Costa¹⁴,
Maria Elizabeth. Lins¹⁵,
Linaldo de Oliveira. Lima,¹⁶*

RESUMO

O presente estudo analisa a representatividade da mulher negra na política brasileira, com enfoque na atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enquanto fomentador de ações afirmativas interseccionais. Partindo da Constituição Federal de 1988, que assegura igualdade de gênero e raça, o trabalho destaca a persistente sub-representação das mulheres negras, marcada pelo racismo estrutural e sexismo, que as coloca na base da pirâmide social. Embora políticas afirmativas, como as cotas de gênero e a destinação obrigatória de recursos do Fundo Partidário, tenham sido implementadas, a participação efetiva das mulheres negras ainda é incipiente. A pesquisa, de caráter qualitativo e bibliográfico, evidencia que as candidaturas femininas frequentemente são utilizadas de forma fraudulenta pelos partidos políticos, gerando o fenômeno das “candidaturas laranjas”. Nesse contexto, a jurisprudência do TSE desempenha papel relevante ao exigir maior transparência na aplicação dos recursos destinados à promoção da participação feminina, aplicando sanções aos partidos que descumprem a lei e reconhecendo a necessidade de proporcionalidade no repasse de verbas para candidaturas negras. Contudo, constata-se que tais medidas ainda carecem de efetividade prática, já que não asseguram, por si só, a eleição de mulheres negras nem a superação das barreiras estruturais que limitam sua atuação política. Conclui-se que, embora a jurisprudência do TSE represente um avanço, há um descompasso entre teoria e prática. O fortalecimento das ações afirmativas, aliado à fiscalização rigorosa e ao engajamento social, é essencial para a construção de uma democracia mais inclusiva e representativa, capaz de garantir às mulheres negras acesso real ao poder político no Brasil.

Palavra-chave : Representatividade; Mulher negra; Política; Ações afirmativas.

¹⁴ Mestra em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Potiguar

¹⁵ Mestra em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

¹⁶ Mestre em Direito pela Universidade de João Pessoa – UNIPÊ e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Potiguar



INTRODUÇÃO

O Brasil, por meio de sua Carta Cidadã de 1988, legitimou diversos direitos e garantias, dentre os quais se destacam, dentro do contexto de Estado Democrático de Direito, os fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana e a de cidadania. De igual modo, foi também garantida a igualdade de gênero e raça, em especial, no que tange aos direitos fundamentais (art. 5º, CRF/88). Esta mesma lei declara de forma expressa que a titularidade desse rol de garantias é do povo, sendo seus interesses exercidos, mormente, de forma indireta, por meio de seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único, CRF/88).

Muitos grupos, contudo, veem-se à margem dessa representação política, notadamente, quando estão no contexto de exclusão e vulnerabilidade social, a exemplo das mulheres negras brasileiras – inseridas nesse universo populacional as mulheres pretas e pardas -. Nesta conjuntura, torna-se relevante compreender o atual cenário de representatividade da mulher negra na política brasileira, possibilitando, assim, dar visibilidade às desigualdades sociais e políticas no país, além de fomentar políticas afirmativas que mitiguem tais discrepâncias.

À vista disto, faz-se necessário refletir sobre o papel do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, enquanto agente promotor de mudanças de paradigmas, no que concerne à igualdade de gênero e raça na representatividade política. Isso porque, dentro de suas competências constitucionais, seus julgados têm contribuído para a garantia da normalidade dos pleitos, a segurança do voto e a liberdade democrática, possibilitando, assim, a organização e o sucesso do processo eleitoral brasileiro.

Neste sentido, surge o principal questionamento do presente trabalho: a jurisprudência sedimentada pelo TSE fomenta ações afirmativas interseccionais capazes de favorecer a representatividade das mulheres negras na política brasileira?

Para tanto, o trabalho teve como objetivo principal analisar em que medida a jurisprudência do TSE atua como ferramenta fomentadora da representatividade das mulheres negras na política brasileira. Dentro desse panorama, no intuito de viabilizar o presente trabalho, objetivou-se, especificamente, estudar a sub-representatividade da mulher negra na sociedade brasileira; investigar a jurisprudência do TSE na perspectiva das ações afirmativas de gênero e raça; e avaliar em que medida as ações afirmativas originadas pela jurisprudência do TSE têm potencial para fomentar a representatividade da mulher negra na política brasileira.

Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica de caráter hipotético-dedutivo qualitativo, que buscou demonstrar a sub-representatividade da mulher negra na política nacional e demonstrar possíveis estratégias de como a representação pode ser mais efetiva. É uma pesquisa documental, já que perpassou a etapa bibliográfica, mas que necessitou da busca em documentos



como monografias, dissertações, artigos científicos, entre outros, para compor a presente pesquisa. Os critérios de inclusão da pesquisa concentraram-se em utilizar estudos com objetivos semelhantes.

Quanto à materialização da presente pesquisa, optou-se por organizá-la em três etapas: a primeira etapa é introdutória, demonstrando os pontos que serão abordados, problemática e objetivo do estudo. Posteriormente, a revisão de literatura que será subdividida em três tópicos, sendo estes: 1) subrepresentatividade da mulher negra na sociedade brasileira; 2) perspectiva das ações afirmativas de gênero e raça na jurisprudência do TSE; e 3) potencialidade da jurisprudência do TSE, quanto ao fomento da representatividade da mulher negra na política brasileira. Por fim, serão expostas as considerações finais do estudo.

SUB-REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NEGRA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Quando se trata de cultura no Brasil, pode-se destacar um país classista, machista e racista. Com a “manobra de massa” – que se demonstra através da mídia e os padrões impostos pela sociedade – pouco se comenta sobre a diversidade que esta nação apresenta, bem como não há nenhuma política de conscientização sobre questões de gênero, raça ou classe social. A discrepância entre a sociedade inicia-se quando menos de 5% da população detém maior parte dos bens nacionais, e os demais transitam entre a classe mediana e baixa (Freitas, 2020).

No que diz respeito à questão gênero, o cenário é ainda mais complexo, pelo próprio histórico de colonização do país, pelo fato de a identidade negra ser atrelada ao negativismo trazido pelos europeus a fim de programar uma cultura dominatória e escravocrata que, infelizmente, exerce poder até a atualidade. A ideia retratada fomenta comportamentos pejorativos e segregatórios (Freitas, 2023).

O racismo estrutural, muitas vezes, acontece de forma sutil, pela cultura enraizada no Brasil. Esse é revelado quando nos locais de liderança, como chefia de empresas, nos cursos superiores de universidades renomadas, onde a maioria dos estudantes são brancos, quando não em sua totalidade. O racismo estrutural pode ser demonstrado de forma consciente ou inconsciente, como a utilização de expressões, a exemplo da palavra: “denegrir”, cujo viés preconceituoso traz a ideia daquilo que precisa ser limpo, corrigido, “esclarecido”. Na economia, também é revelada quando há diferença salarial entre negros e brancos de 73% nos quadros executivos (Aguiar; Bana, 2023).

Apesar das tentativas realizadas pelos governos de Getúlio Vargas, Jango, Lula e Dilma de incluir social e politicamente pessoas negras na política, percebe-se que pouco se avança na bancada negra dos candidatos eleitos. A verdade é que a marginalização da identidade da pessoa negra faz com que repercussões negativas



se propaguem, impedindo que estes, muitas vezes, alcancem locais de liderança. Observa-se, então, que

É nesse sentido que, embora tenham sido adotadas medidas de equalização e ações afirmativas com a finalidade de ampliar o espaço de representação política de pretos e pardos, as cadeiras do poder legislativo ainda permanecem mais embranquecidas. É possível, portanto, interrelacionar as disparidades entre os recursos de financiamento com as hipóteses de desigualdades historicamente construídas, nas quais o processo de formação do espaço de decisão e poder político ocorreram de maneira a naturalizar o padrão racista e excludente. Considerando que raça é uma construção social, materializada a partir de privilégios estruturalmente estabelecidos, pode-se dizer que a maioria dos partidos tende a recrutar candidatos das classes alta e branca em detrimento a pretos e pardos (Teixeira; Martins; Assis, 2023).

Artigo publicado no jornal da comunidade negra Progresso, sob o título “O passo agigantado de São Paulo e a valiosa cooperação dos negros”, ressalta a necessidade de se compreenderem as dinâmicas elitistas que permeavam a política e a representação, destacando a supremacia exercida historicamente pelas pessoas brancas sobre as pessoas negras. Esse domínio foi construído e consolidado ao longo do tempo, sendo questionado, formalmente, na discussão de políticas a partir de 1932, quando se iniciaram debates mais amplos sobre a necessidade de reformular o sistema político e incluir de maneira mais eficaz grupos historicamente excluídos, como os populacionais. Antes disso, a exclusão das populações negras da participação política estava arraigada na estrutura social e política, o que impedia a inserção plena dessas pessoas nos processos democráticos. O jornal Correio de São Paulo publicou um artigo que desnuda essa situação:

Os negros são, em geral, gente pobre, que vivem a margem das riquezas e dos confortos da civilização. Para eles na sua humildade anônima, pouco se lhes devia dar que tivéssemos uma Constituição ou sofrêssemos uma ditadura. Em qualquer caso, eles labutam da mesma maneira pela vida, nos seus casebres, sem outras perspectivas além das que se reservam ao nosso proletariado urbano e rural.

Nos anos de 1990, a sub-representação de pessoas negras no campo político-institucional brasileiro ganhou destaque nas discussões políticas e a temática começou a ser abordada no Congresso Nacional, especialmente, a partir da atuação de Abdias do Nascimento, eleito deputado federal em 1982 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nascimento foi uma figura central na introdução das pautas raciais no Parlamento, utilizando sua posição para



defender os direitos da população afro-brasileira e chamando a atenção para questões de desigualdade racial e política de exclusão.

Com sua eleição, Nascimento tornou-se o primeiro deputado federal negro a levantar essas questões de maneira explícita e formal no âmbito legislativo, contribuindo para o avanço do debate racial no Brasil, defendendo a criação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial e para a reposição histórica das injustiças sofridas pela população negra. A partir de sua presença e suas intervenções no Congresso é que foi aberto o caminho para um movimento mais amplo de representação.

Em 1987, Benedita da Silva foi eleita deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo a primeira mulher negra a ocupar essa posição, tendo uma atuação igualmente marcante, com foco em questões sociais, raciais e de gênero. A presença de líderes como Abdias do Nascimento e Benedita da Silva impulsionaram a criação de políticas públicas que buscavam enfrentar a discriminação racial, Rocha (2023), *in verbis*:

Nos anos de 1990, ampliou-se uma discussão sobre a sub-representação de pessoas negras no campo político-institucional brasileiro. Abdias do Nascimento, eleito pela primeira vez como deputado federal em 1982, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), foi responsável por levantar essa discussão no interior do parlamento brasileiro. Ele foi o primeiro Deputado Federal negro eleito, que introduziu as pautas raciais na Câmara dos Deputados, levando argumentos ponderados e persuasivos da população afro-brasileira. Depois dele, veio Benedita da Silva, a primeira mulher negra Deputada Federal, **eleita em 1987**, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e, posteriormente, Senadora da República. Foi então com presenças como essas que o cenário político brasileiro passou a construir políticas com conteúdo racial (Rocha, 2023) **(Grifo autoral)**.

Destaca-se que, se não houvesse provocações raciais por partes dos mencionados deputados, as pautas raciais seriam mais uma vez esquecidas em um país onde maior parte da população é miscigenada. A informação exposta revela que a representação política brasileira é falha, pois permite privilégios a alguns poucos que não conhecem os problemas sociais evidentes, como questões de raça, etnia e classe social. Outro destaque é que, apenas em 1987, um ano anterior à criação da Carta Magna 1988 que estabeleceu a garantia aos direitos fundamentais, inclusive, de equidade, foi possível eleger uma mulher negra Deputada Federal, fomentando conquistas como estas que o sentimento pertencimento surge em milhares de outras mulheres negras (Rocha, 2023).

A problemática exposta revela questões de gênero e raça, ou seja, são duas discriminações perversas que provocam diretamente na classe consequências históricas. As mulheres negras sofrem racismo e sexismo, pois estão ligadas ao



passado escravocrata e patriarcal em que viveram. Quando se materializa este cenário na realidade atual, estas são à base da pirâmide social, como aponta Soares (2023):

As mulheres negras se encontram na base da pirâmide social brasileira, uma vez que os homens brancos estão no topo, por conseguinte as mulheres brancas, os homens negros e posteriormente, na base, estão às mulheres negras [...] As mulheres negras lutam duplamente no feminismo negro, pois precisam “enegrecer” os movimentos feministas e “sexualizar” os movimentos antirracistas.

Ao se tratar de mulher negra, o preconceito é uma via de mão dupla, pois, além das questões raciais, também existem as questões de gênero. O contexto de opressão à mulher negra iniciou-se desde a colonização, quando essas mulheres além de serem tratadas como escravas e seviciadas, ainda eram violentadas, estupradas pelos seus patrões. Destaca-se que, por décadas, isso ocorria corriqueiramente, o que preconizou a mulher em situação de inferioridade (Aguiar; Bana, 2023).

Isso ocorreu até que os movimentos feministas incluíram em suas pautas as questões raciais. O Brasil que, por sua natureza, é um país miscigenado, precisava que os direitos das mulheres fossem direcionados a todas, sem distinção. Podem-se destacar documentos importantes para evolução dos direitos políticos femininos, como o voto feminino, em 1932; a realização da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 2002; O Estatuto de Igualdade Racial, em 2012; e as cotas partidárias que destinam 30% das candidaturas às mulheres (Aguiar; Bana, 2023).

Ressalta-se que, na década de 90, foi criada a Lei 9.100/1995 que indicava a participação feminina na política – mínimo de 20% – entretanto, não havia obrigatoriedade do registro de candidatura nesse percentual. A legislação era tida como positiva, pois incentivava a participação da mulher na política e não exigia a obrigatoriedade nas candidaturas; dessa maneira, as mulheres que ingressam na política o faziam pelo seu desejo de contribuir socialmente na comunidade, entretanto o número de mulheres mostrou-se insuficiente.

Então, quando se pensou em 30% das vagas destinadas obrigatoriamente para mulheres, foram levantadas questões sobre a desproporcionalidade da porcentagem estabelecida. Só que, como anteriormente, foi estabelecido o percentual de apenas 20% e não houve aumento substancial das candidaturas femininas, Os legisladores então mantiveram a razoabilidade de preservar as cotas majoritariamente por gênero no percentual – 70% e 30%, através da Lei 9.504/1997, que, posteriormente, foi modificada, para inclusão do quesito obrigatório na participação (Ramos, 2023).

Uma vez estabelecida à obrigatoriedade, percebeu-se que a verificação do cumprimento das exigências da Lei ficou vazia. À Justiça Eleitoral



cabia conferir apenas formalmente o registro das candidaturas conforme a designação do gênero, sem a necessidade de conferir se as candidatas de fato estavam envolvidas com as atividades partidárias e de campanha. Assim, ao TSE competia notificar os partidos que não haviam preenchido os requisitos formais da cota mínima, solicitando a correção, nada mais. Quando começaram a ser detectadas fraudes cada vez mais frequentes, a Justiça Eleitoral se viu impelida a produzir jurisprudência retificativa. Assim, os candidatos com pouquíssimos votos se tornaram alvo de Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), entre outras medidas, o que levou à detecção do crescente fenômeno das 'candidaturas laranjas', predominantemente femininas (Ramos, 2023).

Como demonstrado, apesar da garantia legal da participação feminina na política, nem sempre essas candidaturas conferem à mulher a efetiva representação destas, pois, diante da necessidade de complementação obrigatória legendária dos partidos políticos, a classe feminina acabou sendo coagida a estar presente apenas para o preenchimento dos requisitos. Assim, não houve incentivos à participação efetiva das mulheres, mas, uma coação a participação que restou frustrada, devido aos altos índices de candidaturas “laranjas” por fraude à cota de gênero.

A participação da mulher negra na política nacional é irrisória e incipiente, porém há explicações para esse fato não por se tratar de mulheres negras, mas por ser feminina. É uma luta travada, legislatura após legislatura, a fim de se inserir a mulher na política, tendo em vista que mais da metade da população brasileira é feminina, mas o poder Legislativo e Executivo é majoritariamente masculino. Dos 513 cargos da câmara legislativa, a mulher ocupa 17,7% e, quando se trata da mulher negra, este número ainda é menor (Soares, 2023).

Nesse contexto, retoma-se a questão de que, apesar de existirem cotas de participação, que, por si sós, não garantem que as candidatas sejam eleitas, por isso há uma necessidade urgente de medidas que produzam eficácia na representatividade da mulher negra (Alves, 2022).

PERSPECTIVA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO E RAÇA NA JURISPRUDÊNCIA DO TSE

Entende-se que as ações afirmativas estão correlacionadas com a equidade, devido à forma não passiva de almejar garantir os direitos a todas as pessoas, sem distinção de raça, etnia, religião e classe social. Ressalta-se que não é somente o Estado o agente de provocações para promoção da igualdade, pois a população é espelho de concretização desse direito, ou seja, não há o que se falar em responsabilidade unilateral de promoção da igualdade, mas, sejam entidades públicas ou privadas, todos devem contribuir para uma justiça distributiva e



reparação da igualdade e diversidade, que se encontra limitada à questões sociais (Machado; Andrade, 2021).

Dito isso, quando se trata do assunto ações afirmativas na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre gênero e raça, logo se percebe a deficiência existentes nos órgãos judiciais eleitorais, principalmente, quanto à fiscalização de efetividade, sobre questões de gênero e raça, como exposto em seção anterior; há a sub-representação da racial na política que se intensifica quando está atrelada às questões de gênero, tendo em vista, as construções sociais desde o Brasil Colonial até a atualidade. Pode-se explicar essa forma de sub-representatividade de acordo com diversos fatores, como elenca Costa (2025). Observa-se:

Dentre as hipóteses para explicar essa sub-representação, destaca-se a histórica exclusão da população negra dos espaços de poder, um reflexo do racismo estrutural presente na sociedade brasileira. A baixa presença de negros na política está diretamente relacionada a desigualdades educacionais, econômicas e sociais que limitam o acesso a posições de liderança e influência. Além do que, os partidos políticos, responsáveis por impulsionar candidaturas, ainda operam em um sistema que favorece elites tradicionais, dificultando a ascensão de candidatos negros. Mesmo com avanços como as cotas raciais para distribuição do fundo eleitoral, os desafios para consolidar uma representatividade efetiva persistem (Costa, 2025, p.80).

Considera-se que, apesar dos avanços promovidos nos últimos anos, ainda não existem meios eficazes de se coibir exemplarmente as práticas fraudulentas. A jurisprudência de um tribunal, sendo ela a materialização e máxima representação da mentalidade dos operadores do Direito circunscritos àquele órgão, tem o condão de explicitar o que de mais relevante há dentre os problemas da sociedade civil. Machado (2021) pontua exatamente a não garantia de cumprimento da legislação, sem que haja ferramentas necessárias para tanto. Revela-se:

O direito brasileiro, em diversas oportunidades, afirmou e reafirmou que as políticas de ações afirmativas são mecanismos legais, legítimos e necessários para efetivar as obrigações constitucionais e no âmbito da promoção da igualdade entre homens e mulheres, o espaço político ainda representa terreno especialmente desigual, e as políticas para mitigar essa realidade fazem parte das ferramentas utilizadas nessa mitigação. Os resultados das ações afirmativas eleitorais podem não ter produzido, ainda, o resultado desejado na ampliação da participação política das mulheres, contudo, as políticas implementadas, as legislações aprovadas, os debates travados solidificam a compreensão de que faz parte das obrigações estatais buscar saídas para a desigualdade através de ações; da mesma forma e



relevância, oportuniza a pressão por mudanças nas agendas políticas e na divisão de recursos e investimentos.

Assim sendo, um entendimento pacificado guarda grande importância para fundamentar demandas que provocam a jurisdição em busca de uma solução permeada de justiça social. Quando se trata da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, tudo se desenrola de igual modo, porém prelecionar em julgados sobre a garantia da participação da mulher na política não necessariamente implicará a certeza de que mais mulheres serão eleitas nos pleitos dali em diante.

Existem decisões, como se verá a seguir, que garantem a representatividade feminina na política, contudo seu caráter mandamental não se observa plenamente na prática, especialmente, quando se volta a atenção para a questão de que não há o devido repasse dos fundos partidários às candidatas do sexo feminino, um fator determinante dos números pífios de mulheres eleitas para cargos políticos.

O julgado abaixo estabelece que as notas fiscais e documentos complementares sejam essenciais para comprovar a correta destinação dos recursos para promoção da participação política feminina. Quando há insuficiência na aplicação desses recursos, os valores remanescentes devem ser destinados às eleições subsequentes, conforme a Emenda Constitucional 117/2022. Vejamos:

Prestação de contas anual. Exercício financeiro de 2017. [...] 3. São aptos a comprovar a destinação de recursos para a promoção de participação política feminina na política as notas fiscais com descrição pormenorizada dos serviços prestados e a apresentação de contratos e documentos complementares, quando solicitado pela unidade técnica. [...] 4. A aplicação insuficiente de recursos a programas de incentivo à participação das mulheres na política no exercício financeiro impõe a destinação da quantia remanescente às participações femininas nas eleições subsequentes, nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional n. 117/2022, com valores devidamente atualizados. [...] (Ac. de 28.4.2023 na PC nº 060043234, rel. Min. Cármen Lúcia.)

Seu impacto no cenário de sub-representatividade feminina consiste na exigência de transparência na destinação dos recursos, que ajuda a combater o desvio de verbas e garante que os fundos sejam efetivamente utilizados para promover a inclusão das mulheres na política. Para as mulheres negras, que enfrentam barreiras adicionais, essa regra assegura que os programas de incentivo à participação feminina possam ter um impacto concreto, uma vez que se trata de uma população que tradicionalmente tem ainda menos acesso a esses recursos.



No segundo acórdão, exposto a seguir, o Tribunal afirma que despesas administrativas, ainda que beneficiem mulheres, não são suficientes para cumprir a política afirmativa de promoção da participação feminina. Isso demonstra que os partidos não podem utilizar verbas destinadas a gastos genéricos, que indiretamente favoreçam a presença de mulheres, mas sim devem aplicá-las em ações que tenham impacto direto na inclusão política feminina. Observa-se:

Prestação de contas anual. Exercício financeiro de 2018. Diretório nacional do partido verde – PV [...] 13. A jurisprudência deste Tribunal Superior é no sentido de que apenas despesas administrativas em benefício da mulher não são suficientes para o cumprimento da política afirmativa. [...] (Ac. de 7.3.2024 na PC nº 060023982, rel. Min. Cármen Lúcia.).

Esta decisão reforça a necessidade de ações afirmativas concretas, algo particularmente relevante para as mulheres negras, uma vez que políticas afirmativas específicas podem ser direcionadas para incluir grupos sub-representados em posições de liderança e candidaturas eleitorais. Afinal, seria a fiscalização rigorosa o impeditivo de que os partidos desviem a finalidade dos recursos, um problema com potencial de agravamento ainda maior das disparidades na participação política.

No último julgado escolhido para fins do presente trabalho, o Tribunal aponta o descumprimento da regra que exige a aplicação de pelo menos 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de incentivo à participação feminina na política, o que caracteriza o uso irregular dos recursos. A sanção prevista para o não cumprimento é aplicada, reforçando a obrigatoriedade de investir nessa área. Vejamos:

Prestação de contas de partido político. Exercício financeiro de 2013. Análise de irregularidades e de impropriedades nos termos da Res.-TSE 21.841/2004, conforme determinação do art. 65, § 3º, inciso I, da Res.-TSE 23.546/2017. [...] Descumprimento do art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95. Inobservância do repasse mínimo de 5% do valor do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de incentivo da participação feminina na política. [...] 9. A inobservância da aplicação mínima de 5% das verbas do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de incentivo da participação feminina na política caracteriza o descumprimento do comando normativo inserido no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95 e impõe a sanção prevista no § 5º do mesmo artigo. 10. O dispêndio das verbas do Fundo Partidário reservadas, segundo o art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95, para finalidades distintas da prevista na norma acarreta o reconhecimento do uso irregular dos recursos do Fundo Partidário. Precedentes. [...] (Ac. de 11.4.2019 na PC nº 31279, rel. Min. Edson



Fachin; no mesmo sentido o Ac. de 11.4.2019 na PC nº 28681, rel. Min. Edson Fachin.)

Nesse ínterim, a imposição de sanções pela inobservância dessa regra é um avanço importante para garantir que os partidos tratem a promoção da participação feminina com a seriedade necessária. Para as mulheres negras, que são ainda mais marginalizadas dentro do espectro político, essa destinação obrigatória de recursos pode abrir caminhos para o financiamento de programas específicos que abordem a interseccionalidade de gênero e raça, buscando aumentar a representatividade desse grupo no cenário político.

Ressaltaram-se aqui decisões, majoritariamente, da Ministra Carmem Lúcia, o que resgata um debate realizado no tópico anterior, de que mulheres precisam exercer cargos de liderança para que possam lutar pelos direitos umas das outras, as cotas destinadas às mulheres devem ser fiscalizadas, já que como estas são obrigatórias, na atualidade, muitas candidaturas são fraudulentas por desrespeitarem a cota de gênero.

POTENCIALIDADE DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE QUANTO AO FOMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NEGRA NA POLÍTICA BRASILEIRA

Mesmo com os esforços da jurisprudência do TSE no sentido de pacificar o entendimento de que, ao não atingir os 30% (trinta por cento) das vagas de cada partido ou coligação sendo ocupadas por candidaturas de mulheres, ao referido partido ou coligação torna-se obrigatória a redução do número de candidatos homens para se subsumir à política de cotas, a realidade atual ainda é de que sub-representação feminina é massiva e insuficiente, no tocante às candidaturas de mulheres negras, a situação é ainda mais preocupante, tendo em vista que não foram encontradas jurisprudências para fins da pesquisa deste trabalho.

Com relação ao Tribunal Superior Eleitoral em si, o que há de mais expressivo quanto a essa delimitação mais restrita do objetivo da pesquisa é a Consulta 0600306-47.2019.6.00.0000, apresentada pela Deputada Federal Benedita da Silva, que se fundamentou, para tanto, em precedentes atinentes à representação de gênero. Foi a partir dessa Consulta Eleitoral que surgiu o entendimento do TSE e determinou a utilização do fundo de campanha deveria ser distribuído de forma proporcional a candidaturas negras (Silva; Bueno, 2022).

Também houve manifestação por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede da análise da ADPF 738/DF, que admitiu o fundamento da ausência de norma legal estabelecidora da ação afirmativa da reserva de vagas para candidatos negros nas eleições, fundamento este utilizado na admissão da impossibilidade de equivalência às cotas de gênero na política, algo posteriormente reiterado na ADI 5617/DF (Vargas; Leal, 2023).



Na seara legislativa, importa mencionar o advento da chamada Reforma Eleitoral que, pela Lei nº 13.488/2017, com seu art. 93-A, ficou determinado que, em anos eleitorais, ao TSE cabe divulgar nas diversas mídias propagandas e conteúdos de incentivo à inclusão e participação política feminina da população negra. Cuida-se de medida que não surtiu tanto efeito, sendo uma das causas apontadas para isso a anterior ausência de mulheres negras como representantes políticas formuladoras desses direitos que fazem alusão à igualdade de gênero e raça (Gomes, 2019).

Além disso, o art. 2º da Emenda Constitucional n. III/21 emergiu com o fito de ratificar as ações afirmativas então em vigor, posto que, a partir disso, as agremiações partidárias passaram a somente fazer jus ao bônus legislativo, caso haja um aumento expressivo do cômputo de votos favoráveis nas campanhas de candidatas femininas e negras, foi uma mudança que demanda também uma ampliação das chances de vitórias dessas mulheres nos pleitos eleitorais (Gouveia, 2023).

Em vista disso, percebe-se que, no que se refere à proteção jurisdicional das minorias políticas sub-representadas, o caráter contramajoritário dos tribunais superiores atua nesse sentido e, além do Tribunal Superior Eleitoral, a própria Corte Constitucional consegue articular, por meio de movimentações estratégicas, soluções tendentes a avanços sociais importantes, como é o da inclusão da mulher negra nos quadros da política institucionalizada brasileira. O STF, assim como o TSE, têm exarado decisões de cunho estruturante e determinante da supressão de falhas na democracia, para que se extingam gradativamente tais cenários de profunda desigualdade estrutural.

Ainda assim, para efetivar a garantia da igualdade material, é preciso ponderar mais a fundo para sair da esfera da formalidade das decisões judiciais e buscar fomentar uma realidade de oportunidades igualitárias e, por consequência, de resultados eleitorais mais paritários. Como dito, a própria miscigenação infinda do povo brasileiro é um fator que impõe a amplificação da representatividade política em geral, nada mais justo, então, que assegurar que mulheres negras usufruam de chances reais de ocuparem cargos eletivos, como é para homens brancos que estão no topo da pirâmide social do país, concentrando todo o poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a representatividade da mulher negra na política brasileira, com ênfase na atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), enquanto fomentador de ações afirmativas que visam ampliar essa participação. Partiu-se da premissa de que, em um Estado Democrático de Direito, a garantia da igualdade de gênero e raça é fundamental para uma democracia mais justa e inclusiva, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.



Ao longo do trabalho, ficou evidenciado que as mulheres negras enfrentam desafios interseccionais, resultantes tanto do racismo quanto do sexismo, o que as coloca na base da pirâmide social. Sua participação política é expressivamente limitada, mesmo com o estabelecimento de cotas eleitorais para mulheres. A análise da sub-representatividade demonstrou que, apesar dos avanços legislativos e jurídicos, a inclusão das mulheres negras no cenário político ainda é incipiente, essencialmente, quando comparada a de outros grupos.

A partir da revisão da jurisprudência do TSE, verificou-se que o tribunal tem exercido um papel fundamental na implementação e fiscalização das políticas afirmativas. A jurisprudência destaca a necessidade de destinação de recursos do Fundo Partidário para programas de incentivo à participação feminina, com ênfase na transparência e na correta aplicação das verbas. Decisões como a obrigatoriedade de repasse proporcional de recursos para candidaturas negras e a sanção aos partidos que não cumprem essas exigências são marcos importantes no avanço da representatividade política de mulheres negras.

No entanto, apesar dessas decisões significativas, o impacto prático das políticas afirmativas ainda se mostra limitado. A sub-representação das mulheres negras persiste, uma vez que as cotas partidárias não garantem, por si só, que essas candidatas sejam eleitas, nem que tenham acesso a recursos suficientes para campanhas eleitorais competitivas. Observa-se, portanto, que a efetivação dessas medidas ainda enfrenta obstáculos culturais, econômicos e institucionais que dificultam o alcance de uma representatividade política mais equânime. Vejamos:

A resistência à equidade política não se expressa apenas na baixa presença de mulheres negras em cargos eletivos, mas também na ausência de suas pautas e demandas no debate público. O que revela uma barreira cultural que impede uma transformação significativa no cenário político, perpetuando a exclusão desse grupo. Segundo Davis (2016), para superar essa realidade, é necessário que haja mudanças estruturais nos partidos, maior financiamento para candidaturas negras e femininas, além de ações afirmativas que estimulem o reconhecimento e o pertencimento dessas mulheres no espaço político. Sem essas mudanças, a cultura patriarcal e racista continuará sendo um fator determinante na sub-representação das mulheres negras no poder (Costa, 2025, p.121).

Assim, o objetivo principal deste trabalho foi atingido parcialmente, pois, embora a jurisprudência do TSE tenha potencial para fomentar a representatividade das mulheres negras na política, ainda há uma lacuna significativa entre a teoria e a prática. A implementação de ações afirmativas, por meio de decisões judiciais e reformas legislativas, é um passo fundamental, mas é necessário um esforço contínuo e multilateral para superar as barreiras



estruturais que ainda impedem a plena participação das mulheres negras no cenário político brasileiro.

Conclui-se, por conseguinte, que o fortalecimento dessas ações e uma maior fiscalização dos partidos políticos são essenciais para que as mulheres negras tenham acesso real ao poder político. Além disso, o engajamento social e o debate sobre a interseccionalidade de gênero e raça são cruciais para que se possa avançar rumo a uma democracia mais representativa e inclusiva, onde todos, independentemente de sua cor ou gênero, possam exercer plenamente seus direitos políticos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Bárbara Ellen. BANA, Isabella. **O sistema de cotas na política e a representatividade da mulher negra**. Revista do MPC-PR. 2023. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/127/104>. Acesso em: 02 de set. de 2024.

ALVES, Ana Kelly Romão. **A sub-representatividade feminina na política brasileira e seus impasses estruturais**. Graduação em Direito. Centro Universitário Doutor Leão Sampaio. 2022. Disponível em: < <https://sis.unileao.edu.br/uploads/3/DIREITO/D968.pdf> >. Acesso em: 02 de set. de 2024.

COSTA, Célia Virginia da Silva. **Pessoas negras na política paraibana: análise sobre sua sub-representatividade nas eleições municipais de 2016 a 2024**. Mestrado em Direito. Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. 130f.

FREITAS, Marcel de Almeida. **A sub-representatividade de mulheres negras e orientais em capas de revistas brasileiras voltadas ao público feminino**. Revista dispositiva. v.9, n.15, 2020.

GOMES, Rayane Cristina de Andrade. **Democracia, Mulheres e Raça: sub-representação negra feminina no Congresso e a efetivação dos direitos políticos no Brasil**. 2019. 107f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/26695>>. Acesso em: 10 de set. de 2024.

GOUVEIA, João Victor Farias de. **Fundos eleitorais e efetividade das ações afirmativas para a participação política de mulheres e negros no Brasil: uma análise acerca do art. 2º da Emenda Constitucional nº III/21**. 2023. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023. Disponível em: <<https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/12455>>. Acesso em: 10 de set. de 2024.



MACHADO, Monica Sapucaia. ANDRADE, Denise de Almeida. **Políticas públicas e ações afirmativas: um caminho (ainda) possível na busca pela igualdade e justiça de gênero no Brasil?.** Joaçaba. v.22, n.1, 2021. Disponível em: < <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/download/27309/17324>>. Acesso em: 24 de set. de 2024.

RAMOS, Stéphanie Schuetz. **Gênero, Raça e Classe: Uma análise da Literatura sobre a sub-representação das Mulheres e da População Negra.** Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. 2023. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/276299/001206024.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 de set. de 2024.

ROCHA, Alexander. **Representação política e democracia: sub-representação negra na câmara dos deputados na eleição de 2018.** Revista alteridade. v.5, n.1, 2023. Disponível em: < <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/alteridade/article/download/6614/6508>>. Acesso em: 24 de set. de 2024.

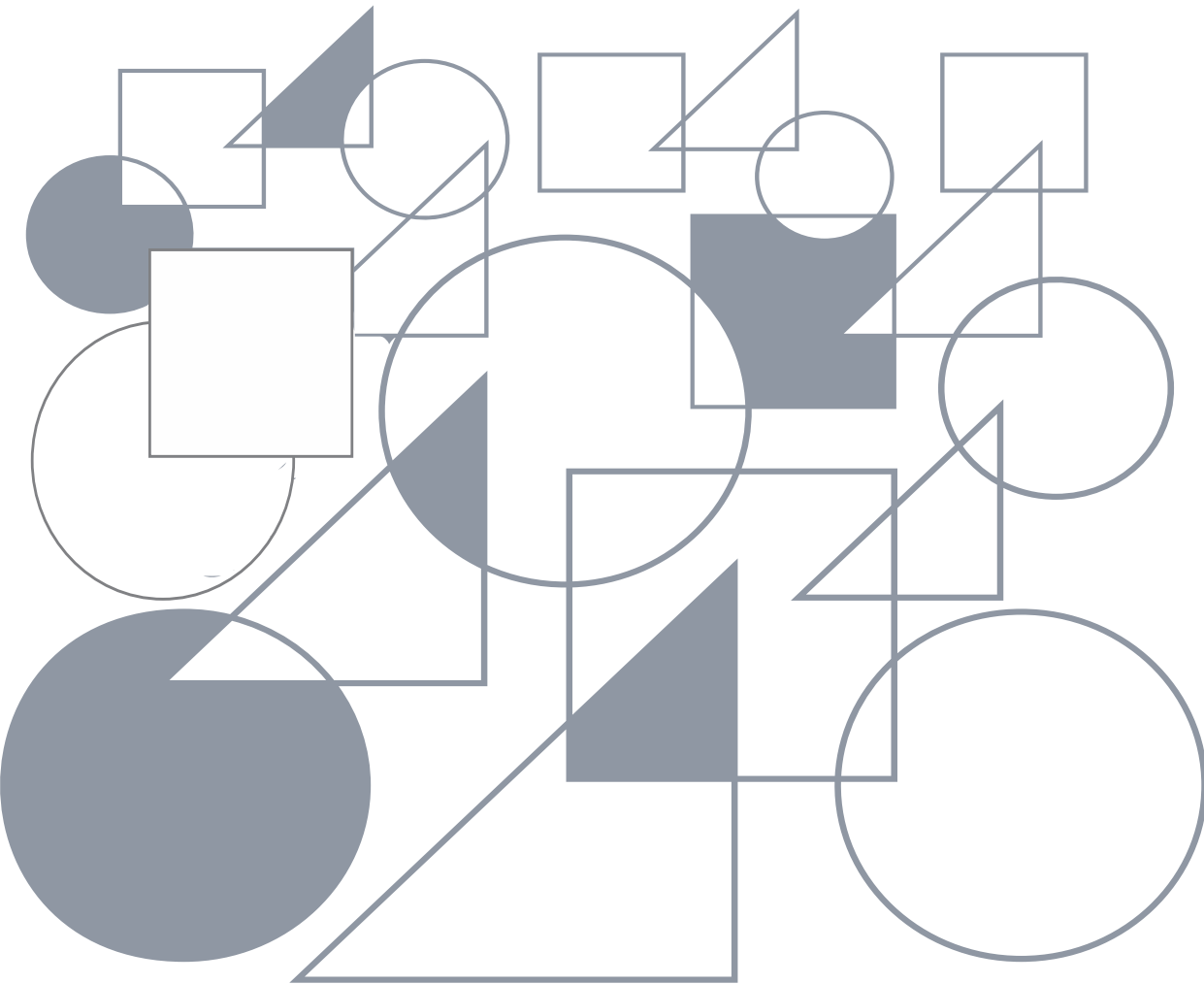
SILVA, Cristina Maria Gama Neves da Silva; BUENO, Emma Roberta Palú. **Direitos políticos das minorias políticas: perspectivas de gênero à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.** In: Revista Jurídica / Comissão de Assuntos Constitucionais da OAB-DF – Vol. 1, n. 1 (2022) – Brasília: Book Editora, 2022. 260 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/373069564_Uma_Constituicao_a_Beira_do_Colapso>. Acesso em: 10 de set. de 2024.

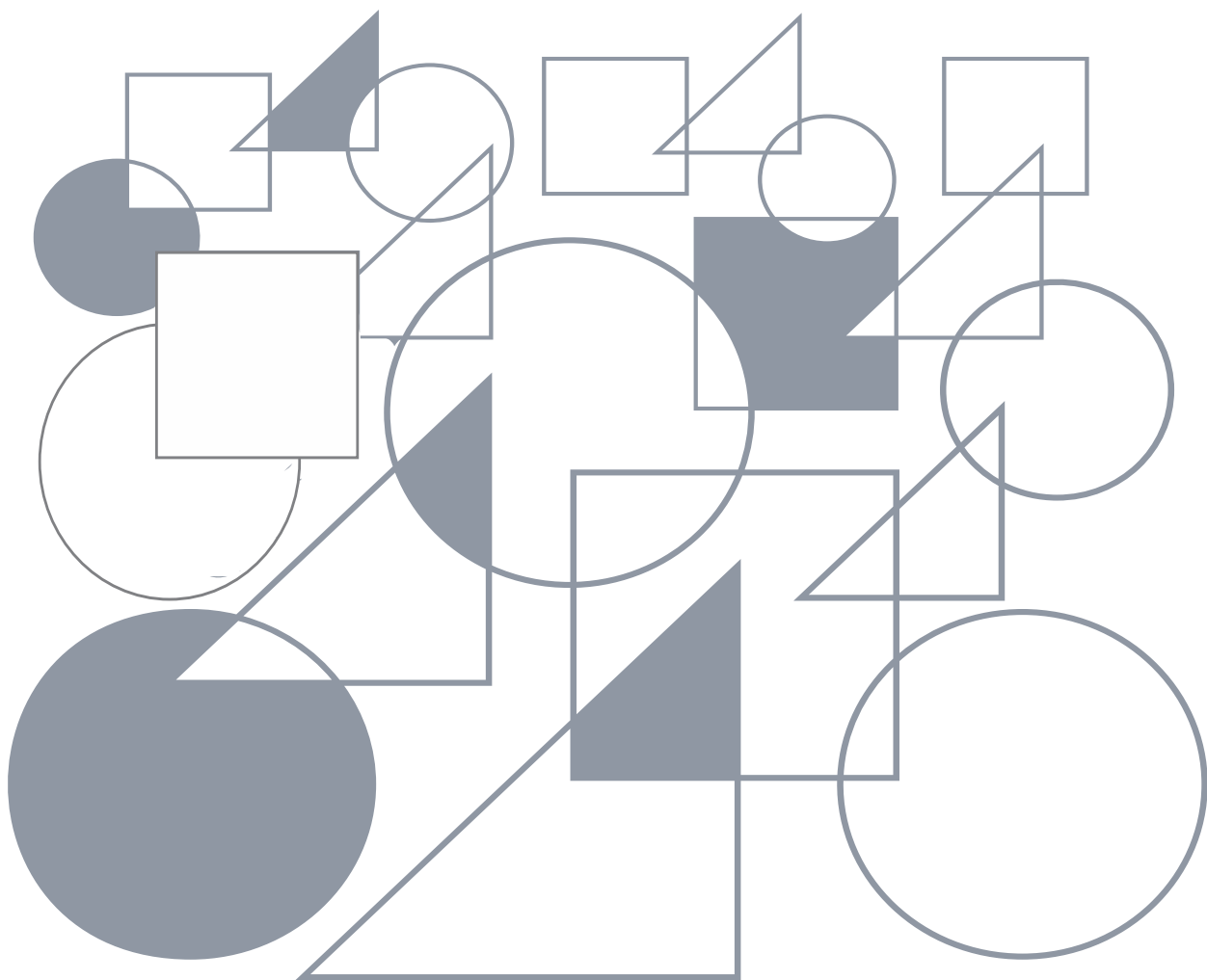
SOARES, Isabella Santos. **A sub-representatividade de mulheres negras na assembleia legislativa goiana.** Graduação em direito. Universidade Católica de Goiás. 2023. Disponível em: <<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/6201/1/Artigo%20-%20ISABELLA%20SANTOS%20SOARES.pdf>>. Acesso em: 02 de set. de 2024.

TEIXEIRA, Ana. MARTINS, Maria. Assis, Lúcia. **A manutenção da subrepresentação de negros na política de cotas raciais nas eleições de 2018 e 2022.** Revista Lusófona de estudos culturais e comunicacionais. v.5, n.2, 2023.

VARGAS, Eliziane Fardin de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Discriminação estrutural e cotas raciais para candidaturas negras em partidos políticos: análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental 738/DF.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 10, n. 1, e240, jan./abr. 2023. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rinc/a/WbkT59T9kfBb7xFx3RTtB9J/?lang=pt#>>. Acesso em: 10 de set. de 2024.



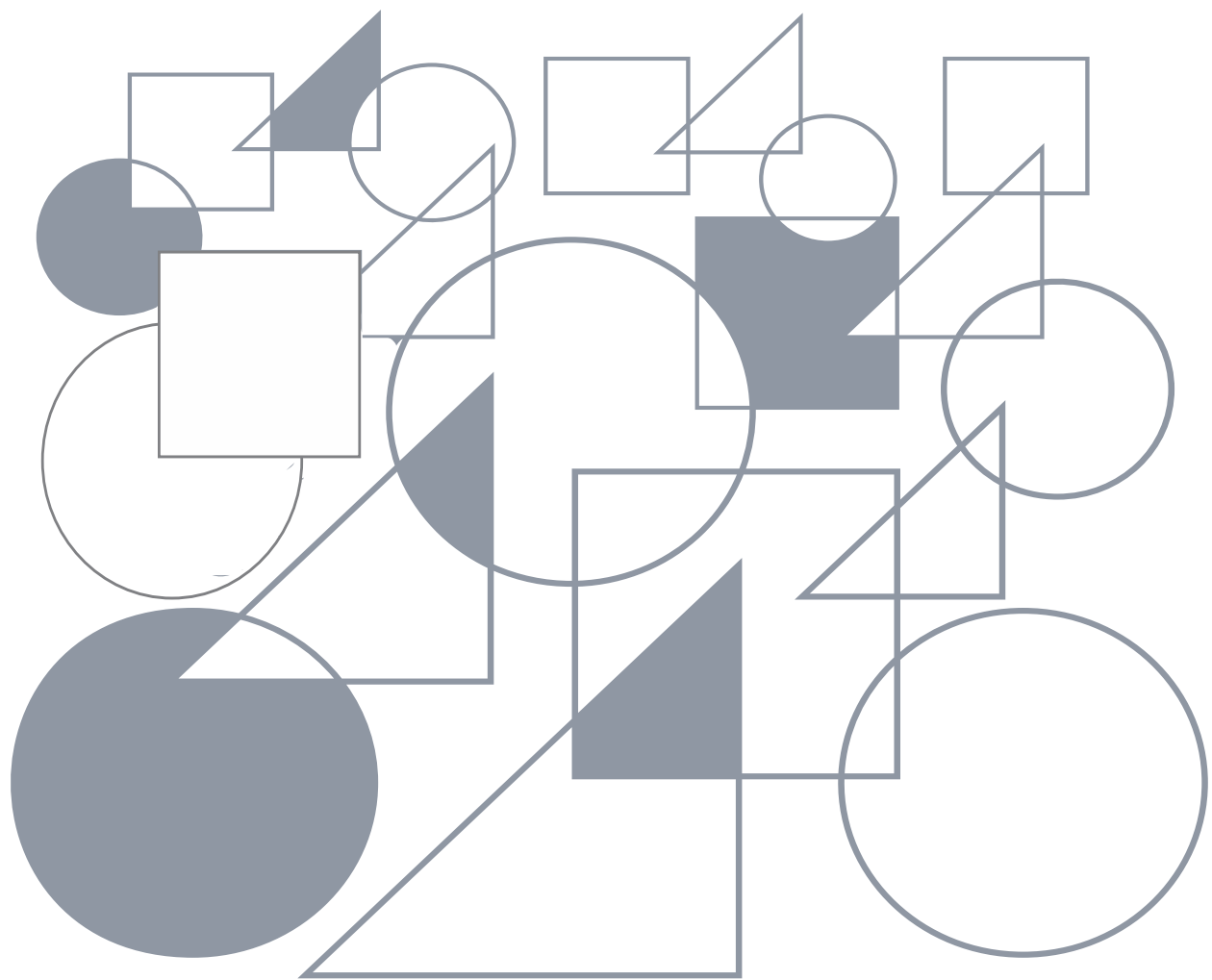




**DA CÉDULA DE PAPEL AO VOTO DIGITAL: A EVOLUÇÃO
DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO
ATÉ A URNA ELETRÔNICA**

***FROM PAPER BALLOT TO DIGITAL VOTE: THE
EVOLUTION OF THE BRAZILIAN ELECTORAL PROCESS
UNTIL THE ELECTRONIC VOTING MACHINE***





DA CÉDULA DE PAPEL AO VOTO DIGITAL: A EVOLUÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO ATÉ A URNA ELETRÔNICA

FROM PAPER BALLOT TO DIGITAL VOTE: THE EVOLUTION OF THE BRAZILIAN ELECTORAL PROCESS UNTIL THE ELECTRONIC VOTING MACHINE

*Eduardo Ribeiro Cabral⁽¹⁷⁾
Renata Lins Correa Lima⁽¹⁸⁾*

RESUMO

Este artigo traça a evolução histórica do sistema de votação no Brasil, desde o período imperial, passando pela República Velha e pela Era Vargas, até a consolidação do modelo eletrônico em 1996. O objetivo é analisar as transformações técnicas, legais e sociais que moldaram o processo eleitoral, destacando o fato de como a mudança da cédula de papel manuscrita ou impressa para a urna eletrônica representou uma resposta aos persistentes desafios de fraudes, lentidão na apuração e complexidade do voto. O trabalho utiliza revisão bibliográfica e análise de documentos legais para demonstrar que a adoção da tecnologia foi um marco crucial para a modernização, a credibilidade e a democratização do sistema eleitoral brasileiro. Conclui-se que a evolução do voto é uma narrativa de superação de obstáculos, onde cada nova fase buscou corrigir as falhas da anterior, sendo a urna eletrônica a expressão contemporânea dessa busca por um processo mais justo e eficiente.

Palavras-Chave: Voto no Brasil. História Eleitoral. Urna Eletrônica. Cédula de Papel. Fraude Eleitoral.

ABSTRACT

This article traces the historical evolution of the voting system in Brazil, from the imperial period, through the Old Republic and the Vargas Era, until the consolidation of the electronic model in 1996. The objective is to analyze the technical, legal, and social transformations that shaped the electoral process, highlighting how the change from the

¹⁷ Graduado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. Pós-Graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo Centro Universitário de João Pessoa – INIPÊ. Assessor de 2º grau no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

¹⁸ Graduada em Direito pela Faculdade de Ensino Superior da Paraíba. Assessora Jurídica no Segundo Grau do Tribunal de Justiça da Paraíba.



handwritten or printed paper ballot to the electronic voting machine represented a response to persistent challenges of fraud, slow tallying, and voting complexity. The work uses bibliographic review and analysis of legal documents to demonstrate that the adoption of technology was a crucial milestone for the modernization, credibility, and democratization of the Brazilian electoral system. It is concluded that the evolution of voting is a narrative of overcoming obstacles, where each new phase sought to correct the flaws of the previous one, with the electronic voting machine being the contemporary expression of this search for a fairer and more efficient process.

Keywords: Vote in Brazil. Electoral History. Electronic Voting Machine. Paper Ballot. Electoral Fraud.

1. INTRODUÇÃO

O ato de votar constitui-se como um dos pilares fundamentais de qualquer democracia representativa. No Brasil, este direito foi conquistado de forma gradual e conturbada, acompanhando as próprias transformações políticas do país. A materialidade do voto – o suporte físico por meio do qual a vontade do eleitor é expressa – é um elemento central nessa história, servindo como um espelho das lutas por inclusão, transparência e eficiência. A evolução da cédula eleitoral, portanto, transcende uma simples mudança tecnológica; ela é um reflexo da busca incessante por um processo democrático mais legítimo.

Este artigo tem como objetivo analisar a trajetória histórica do processo de votação no Brasil, desde os métodos primitivos do período imperial até a implantação da urna eletrônica. A justificativa reside na relevância de se compreender como as inovações técnicas e legais foram respostas diretas aos problemas de cada época, particularmente no combate à fraude e na ampliação do acesso à votação. A hipótese central é que cada transição de modelo foi motivada pela necessidade de superar as limitações e os vícios do modelo anterior, com a urna eletrônica surgindo como uma solução radical para problemas históricos.

A metodologia empregada é a revisão bibliográfica de obras clássicas sobre a história política brasileira e a análise de documentos legais, como constituições, códigos eleitorais e leis. O trabalho tem sua estrutura dividida em quatro partes principais: o voto no Império, a Primeira República, as inovações do Código Eleitoral de 1932 e o período de informatização que culminou com a urna eletrônica. Por fim, são discutidos os impactos e os desafios contemporâneos do modelo digital.



2. O VOTO NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1822-1889): AS ORIGENS DO VOTO COM CÉDULA DE PAPEL

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, estabeleceu o voto como um direito, porém, extremamente restrito. O sistema eleitoral do Império era caracterizado pelo voto censitário, onde o eleitor precisava comprovar uma renda mínima anual para ter o direito de votar. Isso excluía do ator de votar a grande maioria da população, dentre as quais as mulheres, escravizadas e os analfabetos. O processo era dividido em dois graus: os eleitores de "primeiro grau" elegiam os eleitores de "segundo grau" que, por sua vez, escolhiam os deputados e senadores (CARVALHO, 2002).

2.1 A CÉDULA MANUSCRITA E O VOTO A DESCOBERTO

Foi um período em que não existia uma cédula eleitoral, oficial padronizada. O eleitor comparecia à mesa eleitoral e escrevia em um pedaço de papel qualquer – que poderia ser um fragmento de jornal ou uma folha de caderno – o nome de seu candidato. O método, aparentemente simples, era uma barreira significativa em um país com altíssimos índices de analfabetismo. Além do mais, o voto não era secreto. O eleitor entregava sua cédula manuscrita diretamente ao presidente da mesa, que a lia em voz alta antes de depositá-la na urna. Essa prática, conhecida como "voto a descoberto" ou "voto aberto" facilitava a coerção e a pressão política, pois as escolhas dos eleitores eram publicamente conhecidas (NICOLAU, 2002).

2.2 AS FRAUDES NO PERÍODO IMPERIAL

A ausência de sigilo e de um documento oficial facilitava uma série de fraudes. Práticas como o "voto por procuração" (quando uma pessoa votava por várias) e a falsificação de cédulas eram comuns. A leitura em voz alta também permitia que mesas eleitorais parciais "interpretassem" mal os votos ou simplesmente os ignorassem se fossem contrários aos interesses do governo. A combinação de voto censitário, aberto e com cédula não oficial criava um sistema eleitoral frágil e pouco representativo, que servia mais para legitimar as elites no poder do que para expressar a vontade popular (FAORO, 1975).

3. A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930) E O “VOTO DE CABRESTO”

A Proclamação da República, em 1889, trouxe a expectativa de modernização das instituições, incluindo o sistema eleitoral. A Constituição de 1891 instituiu o voto direto (ainda que mantendo a exclusão de analfabetos, mulheres e mendigos) e, teoricamente, estabeleceu o voto secreto. No entanto, a realidade foi bastante diferente. O período ficou marcado pelo domínio das



oligarquias estaduais e pela "política dos governadores", cuja fraude eleitoral era um instrumento político institucionalizado (FAORO, 1975).

3.1 A CÉDULA NÃO-OFICIAL E O “VOTO DE CABRESTO”

A principal característica desse período foi a ausência de uma cédula única oficial. Os próprios partidos ou candidatos eram responsáveis por imprimir e distribuir suas cédulas aos eleitores. No dia da eleição, o eleitor levava consigo a cédula do candidato de sua preferência e a depositava na urna. Isso criava um cenário propício para a intimidação. Coronéis e chefes políticos locais controlavam o acesso às cédulas e, frequentemente, acompanhavam os eleitores até o local de votação, entregando-lhes a cédula de seu candidato já dobrada. Esse acompanhamento coercitivo ficou conhecido como "voto de cabresto", uma analogia ao instrumento usado para conduzir animais (CARVALHO, 2002).

3.2 MECANISMOS DE FRAUDE SISTÊMICA

O sistema de cédulas partidárias permitia uma série de manipulações: o "voto fantasma", que utilizava nomes de eleitores falecidos ou inexistentes; a "degola", quando o Congresso Nacional invalidava a eleição de candidatos opositores; e a troca de cédulas nas urnas abertas. A eleição tornou-se, portanto, um ritual de fachada, cujo resultado era frequentemente decidido antes mesmo do pleito, através de acordos entre as elites e da aplicação sistemática da fraude. A falta de um órgão independente para organizar as eleições era a raiz do problema (NICOLAU, 2002).

4 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

O movimento revolucionário de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições. A insatisfação com as práticas fraudulentas da República Velha foi um dos combustíveis para a mudança de regime. Em resposta a essa demanda, foi promulgado, em 24 de fevereiro de 1932, o primeiro Código Eleitoral do Brasil, um marco revolucionário para a democracia brasileira.

4.1 AS INOVAÇÕES DO CÓDIGO ELEITORAL DE 1932

O Código Eleitoral de 1932 introduziu mudanças profundas: a criação da Justiça Eleitoral, um órgão judiciário autônomo; a instituição efetiva do voto secreto; a concessão do voto feminino; e, crucialmente, a instituição da cédula única de papel, impressa e fornecida pela própria Justiça Eleitoral. Esta cédula



trazia os nomes de todos os candidatos registrados, eliminando o problema das cédulas partidárias e do “voto de cabresto”.

4.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DO VOTO COM CÉDULA OFICIAL

O eleitor comparecia à seção eleitoral e recebia a cédula oficial das mãos do mesário. Ele então se dirigia a um local reservado (o “cubículo”) e marcava sua preferência, geralmente com um “x” ao lado do candidato escolhido. A cédula era então dobrada e depositada pelo próprio eleitor em uma urna fechada. Este processo garantia o sigilo e dificultava enormemente a coerção. A apuração, ainda manual, era realizada pela Justiça Eleitoral, conferindo maior credibilidade aos resultados (NICOLAU, 2002).

5. O PERÍODO DEMOCRÁTICO (1945-1964) E O REFINAMENTO DO MODELO

Com o fim do Estado Novo em 1945, o Brasil retomou sua experiência democrática. A Justiça Eleitoral, reinstaurada, consolidou-se como a guardiã do processo. A cédula única oficial mostrou-se um instrumento eficaz, mas não era imune a desafios. A principal dificuldade residia na logística: a impressão e a distribuição de milhões de cédulas para eleições majoritárias e proporcionais, que incluíam centenas de partidos e candidatos, era uma operação colossal e sujeita a erros.

5.1 A COMPLEXIDADE DA CÉDULA E O “VOTO VAGAROSO”

Com o advento do pluripartidarismo, as cédulas tornaram-se cada vez maiores e mais complexas. Para eleições proporcionais, o eleitor precisava escrever o número do candidato em um espaço em branco, o que dava margem a erros. A apuração manual de milhões de cédulas era um processo extremamente lento. Nas eleições presidenciais de 1989, a apuração durou vários dias, criando um clima de incerteza e tensão nacional, a lentidão do processo eleitoral fora um absurdo repleto de incertezas e questionamentos pela população brasileira.

5.2 AS VULNERABILIDADES REMANESCENTES

Apesar dos avanços, o sistema de cédula de papel ainda apresentava vulnerabilidades, como a possibilidade de fraude na apuração manual e o alto índice de votos nulos devido à complexidade da cédula. Era evidente que, na medida em que o eleitorado crescia e a democracia se complexificava, um sistema baseado inteiramente em papel e trabalho manual atingia seu limite.



6. O CONTEXTO DA INFORMATIZAÇÃO E OS PRIMEIROS EXPERIMENTOS

A redemocratização, na década de 1980, e a Constituição de 1988 reacenderam o debate sobre a modernização do processo eleitoral. A sociedade demandava mais agilidade e maior transparência. Paralelamente, a tecnologia da informação começava a se popularizar, oferecendo novas soluções.

6.1 A APURAÇÃO INFORMATIZADA

O primeiro passo concreto foi a informatização da apuração dos votos. A partir de 1982, os resultados apurados manualmente começaram a ser digitados e transmitidos para os tribunais eleitorais, via rede de computadores. Isso agilizou a divulgação dos resultados, mas não resolveu o problema de fundo: a votação em si ainda era lenta e sujeita a falhas humanas.

6.2 PROJETOS-PILOTO E A BUSCA POR UM NOVO MODELO

Diante desse cenário, o TSE iniciou estudos para automatizar todo o processo. Em 1996, foi realizado um projeto-piloto em 57 municípios, permitindo que o eleitor votasse em uma máquina. O sucesso dessa experiência levou o TSE a utilizar a urna eletrônica em todas as capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores nas eleições municipais daquele ano.

7. A URNA ELETRÔNICA BRASILEIRA: CONCEPÇÃO, FUNCIONALIDADES E IMPLANTAÇÃO

A urna eletrônica brasileira foi desenvolvida para ser uma solução simples, segura e acessível. Seu *design* levou em consideração as particularidades do eleitorado brasileiro, incluindo o alto índice de analfabetismo funcional. Por isso, a *interface* foi baseada em recursos visuais e auditivos.

7.1 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS E INTERFACE DO USUÁRIO

O equipamento é basicamente um computador especializado. O processo de votação é simples: o mesário libera a urna com o número do título do eleitor; o eleitor digita o número do candidato; a foto e o nome do candidato aparecem na tela para confirmação; e o voto é efetivado com a tecla "CONFIRMA". A simplicidade do processo praticamente eliminou os votos nulos por erro de digitação. A urna é um sistema *off-line*, não conectado à internet, o que aumenta sua segurança contra ataques remotos e cibernéticos.



7.2 A EXPANSÃO RÁPIDA E A CONSOLIDAÇÃO

O sucesso das eleições de 1996 levou à rápida expansão do uso da urna. Em 1998, a novel tecnologia foi utilizada em todo o país para as eleições majoritárias. Em 2000, o processo de votação no Brasil tornou-se 100% eletrônico, sendo o primeiro país do mundo de grande porte a adotar essa tecnologia em nível nacional. A velocidade da apuração, concluída em poucas horas, causou admiração internacional (NICOLAU, 2002).

8 IMPACTOS IMEDIATOS E VANTAGENS DA URNA ELETRÔNICA

A adoção da urna eletrônica trouxe impactos profundos e imediatos para o sistema eleitoral brasileiro, solucionando problemas históricos.

8.1 QUEDA DRÁSTICA DAS FRAUDES TRADICIONAIS

A urna eletrônica tornou obsoletas as fraudes clássicas baseadas em papel, como a manipulação de cédulas e a troca de urnas. O voto é registrado digitalmente e de forma criptografada dentro do equipamento. Práticas como o voto de "eleitor fantasma" foram drasticamente reduzidas pelo posterior cadastro biométrico.

8.2 AGILIDADE E TRANSPARÊNCIA NA APURAÇÃO

O maior impacto visível para a sociedade foi a velocidade da apuração. O que antes levava dias passou a ser feito em questão de horas. Isso conferiu uma inédita transparência e celeridade ao processo, fortalecendo a confiança da população nos resultados. A transmissão dos dados por uma rede segura diretamente para o TSE centralizou a apuração e reduziu os pontos de interferência humana.

8.3 INCLUSÃO ELEITORAL

A *interface* baseada em números e áudio tornou o voto mais acessível para idosos e pessoas com baixa escolaridade. A confirmação visual e sonora dá segurança ao eleitor, garantindo que seu voto é computado para o candidato escolhido, garantindo, ainda mais, a compreensão por parte de todo o eleitorado.

9 DESAFIOS, CRÍTICAS E APERFEIÇOAMENTOS CONTÍNUOS

Nenhum sistema é perfeito, e a urna eletrônica brasileira, apesar de seu sucesso, sempre esteve sob escrutínio e passou por contínuos processos de aprimoramento.



9.1 O DEBATE SOBRE A AUDITORABILIDADE

A principal crítica dirigida à urna é a suposta falta de auditorabilidade. Como o voto é puramente digital, não há um comprovante físico que o eleitor possa verificar posteriormente. Críticos argumentam que isso impossibilita uma recontagem independente. O TSE rebate esse argumento afirmando que o sistema é auditável em várias etapas (testes de integridade, votações paralelas etc.) e que a introdução de um comprovante em papel criaria um risco maior de fraude, pois reintroduziria um elemento físico que poderia ser usado para coerção ou compra de votos.

9.2 A RESPOSTA DO TSE: APERFEIÇOAMENTOS DE SEGURANÇA

Ao longo dos anos, o TSE tem investido constantemente em atualizações de *software* e *hardware*. A implementação da identificação biométrica por impressão digital, iniciada em 2008, é um exemplo disso. Anualmente, a urna passa por testes públicos de segurança (o Teste Público de Segurança), quando especialistas convidados tentam vulnerar o sistema, contribuindo para seu constante aperfeiçoamento.

10. CONCLUSÃO

A evolução do voto no Brasil, da cédula de papel manuscrita à urna eletrônica, é uma narrativa de superação de obstáculos históricos. Cada transição tecnológica foi uma resposta aos vícios e limitações do modelo anterior. O Império legou um voto excludente e aberto; a República Velha, um sistema oligárquico e fraudulento. A criação da Justiça Eleitoral e da cédula única oficial em 1932 foi o primeiro grande salto rumo à moralização, mas o processo ainda era lento e complexo.

A urna eletrônica, portanto, não foi apenas uma inovação tecnológica, mas a culminação de um longo processo de aprendizado institucional. Ela representou uma ruptura com um passado marcado pela fraude e pela lentidão das eleições, colocando o Brasil na vanguarda da democracia digital. Seus benefícios – agilidade, redução drástica de fraudes manuais e inclusão – são inegáveis e respondem diretamente aos objetivos propostos de analisar as transformações do processo eleitoral.

A consolidação da urna eletrônica, contudo, não é o fim da história. O debate sobre sua segurança e auditorabilidade é saudável e necessário em uma democracia vibrante. Os desafios cibernéticos exigem vigilância constante e aprimoramentos contínuos. A história do voto brasileiro demonstra que a busca por um processo eleitoral mais justo, transparente e eficiente é um caminho permanente. A urna eletrônica é, até o momento, a expressão mais avançada dessa



busca, um símbolo da capacidade brasileira de inovar para fortalecer suas instituições democráticas. Conclui-se que a hipótese inicial se confirma: a evolução do voto foi de fato impulsionada pela necessidade de corrigir as falhas dos sistemas anteriores, sendo a urna eletrônica a solução contemporânea para problemas históricos e antagônicos.

II. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm. Acesso em: 26 set. de 2025.

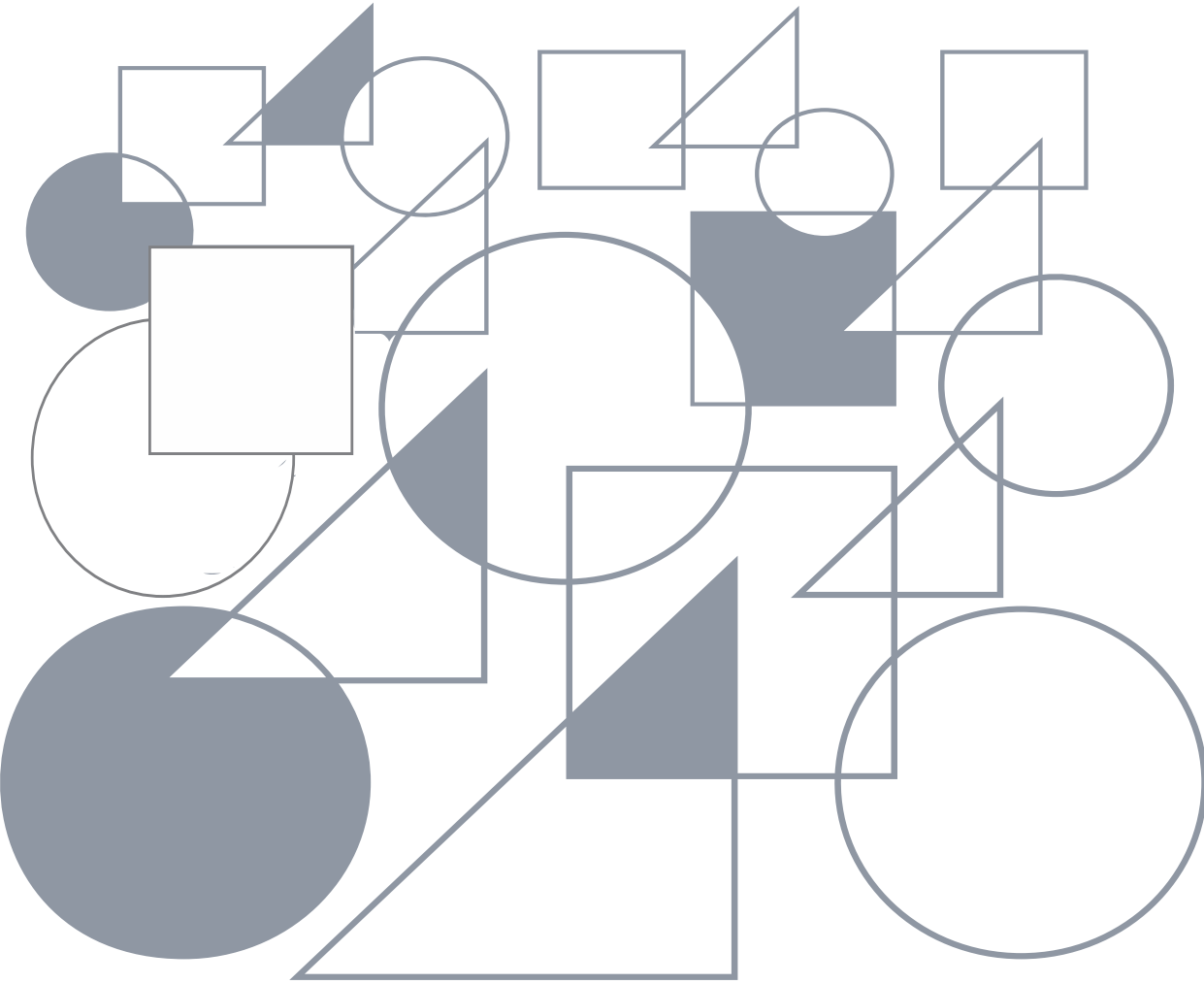
BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

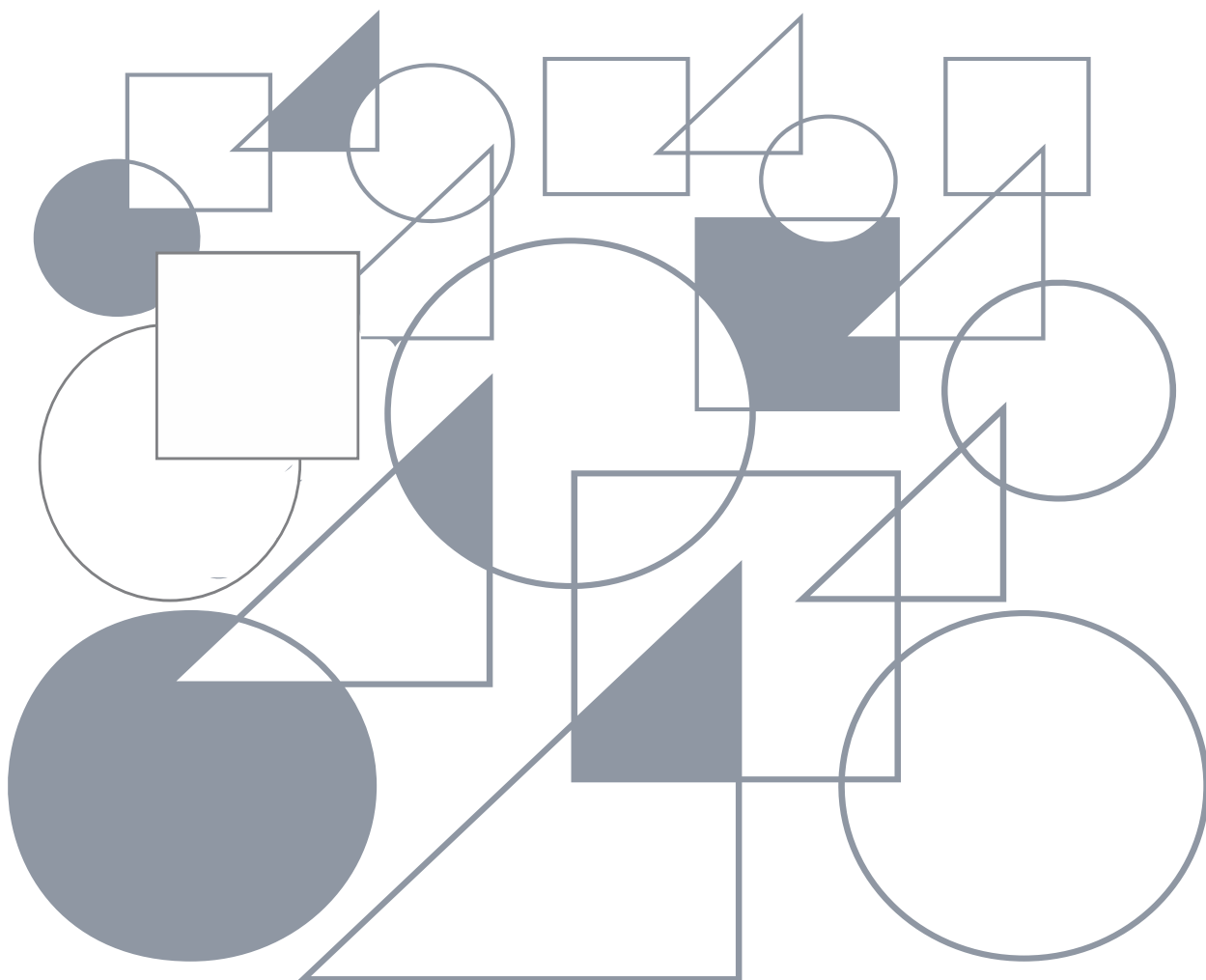
CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 20.

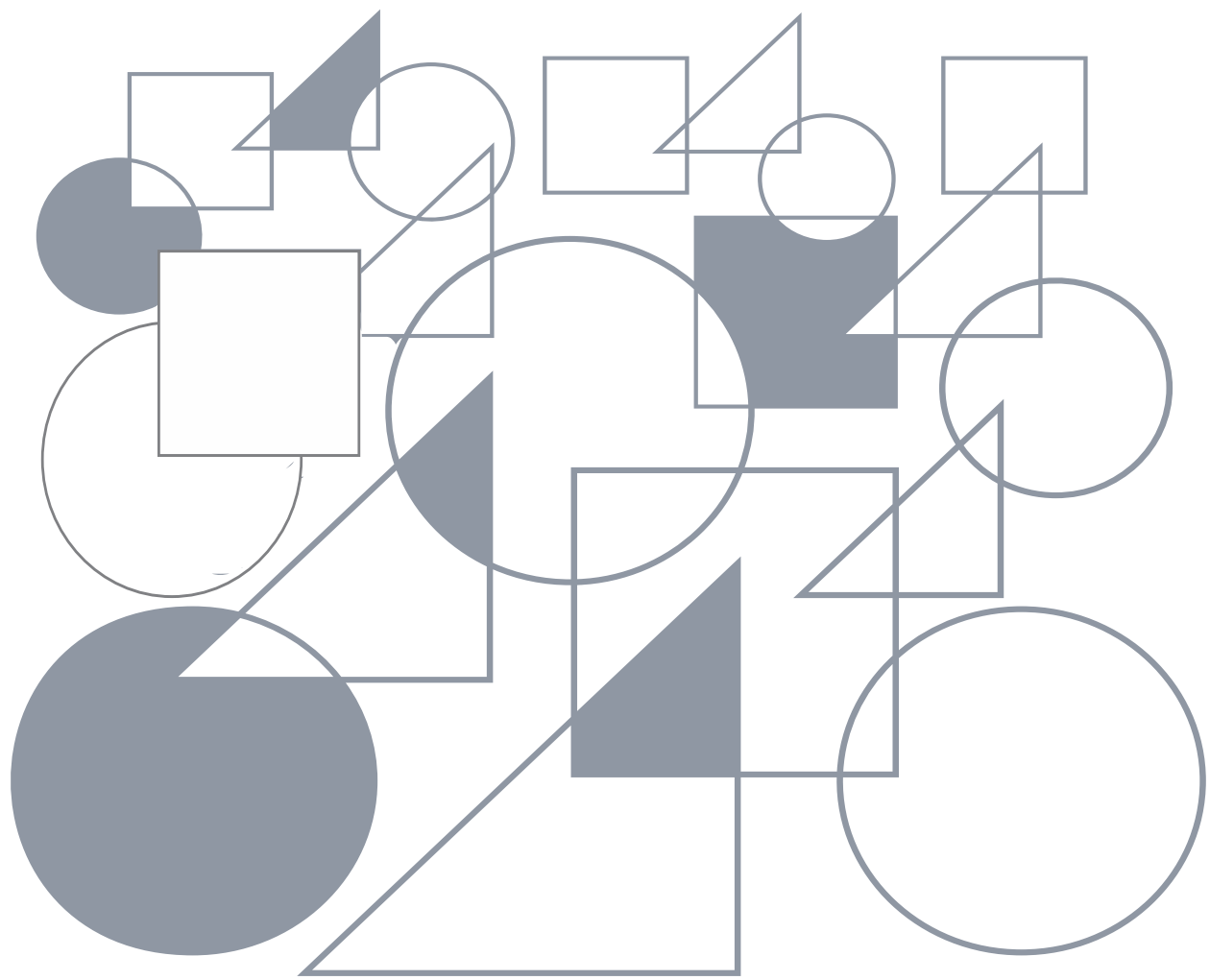






CAPACIDADE PROCESSUAL DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS





CAPACIDADE PROCESSUAL DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Fernando Pessoa de Aquino Filho¹⁹
Lucas Cavalcante Gondim²⁰

RESUMO

A Lei nº 14.208/2021 introduziu as federações partidárias como entidades com personalidade jurídica própria e duração mínima de quatro anos. Este artigo examina a tensão entre a unidade federativa e o princípio constitucional da autonomia partidária quanto à capacidade processual. O Tribunal Superior Eleitoral equiparou federações às coligações, restringindo a atuação isolada dos partidos em juízo sem previsão legal expressa. Mediante análise normativa e jurisprudencial, propõe-se o reconhecimento da autonomia jurídica como dimensão específica da autonomia partidária. Argumenta-se que a capacidade processual dos partidos federados deve ser preservada conforme o estatuto da federação, salvo vedação legal expressa, compatibilizando unidade e pluralismo político em consonância com as garantias constitucionais de acesso à justiça.

Palavras-chave: Federação partidária. Autonomia partidária. Capacidade processual.

ABSTRACT

Law 14.208/2021 introduced party federations as entities with legal personality and minimum four-year duration. This article examines the tension between federative unity and the constitutional principle of party autonomy regarding procedural capacity. The Superior Electoral Court equated federations with coalitions, restricting parties' isolated judicial action without express legal provision. Through normative and jurisprudential analysis, this work

¹⁹ Doutorando e Mestre em Direito Constitucional pelo IDP-Brasília, na linha de pesquisa “Direito Processual na Ordem Constitucional”. Professor do Departamento de Direito Privado do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (DDPr-CCJ-UFPB). Especialista em Direito Processual Civil pelo Mackenzie-SP. Graduado com láurea acadêmica em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Conselheiro Estadual da OAB Paraíba (2025-2027). Diretor da Escola Superior de Advocacia da OAB Paraíba (2022-2024). Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Advogado.

²⁰ Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP – Largo de São Francisco). Bacharel em Direito, *summa cum laude*, pela Universidade Federal da Paraíba (CCJ – UFPB). Advogado do Senado Federal, aprovado em concurso público de provas e títulos. Ex-Procurador do Estado de Goiás (2022 -2024). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e da International Society of Public Law (ICON-S). Membro do grupo de pesquisa “Constituição, política e instituições” (Copi/USP). Advogado.



proposes recognizing legal autonomy as an autonomous dimension of party autonomy. It argues that federated parties' procedural capacity should be preserved according to the federation's statute, unless expressly prohibited, reconciling unity and political pluralism in accordance with constitutional guarantees of access to justice.

Keywords: Party federation. Party autonomy. Procedural capacity.

INTRODUÇÃO

A introdução das federações partidárias pela Lei nº 14.208/2021 representou um marco no direito eleitoral brasileiro. Diferentemente das coligações, de existência transitória, as federações possuem personalidade jurídica própria e devem perdurar por, no mínimo, quatro anos, impondo-se às legendas a adoção de estatuto comum e atuação unificada.

Dentre os pontos mais sensíveis que decorrem da análise das implicações do novel instituto, destaca-se a capacidade processual do novo ente e daqueles que a integrem. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em decisões recentes, equiparou as federações às antigas coligações ao restringir a atuação isolada dos partidos que as compõem. Tal entendimento, entretanto, não encontra previsão expressa na legislação eleitoral.

Este artigo parte dessa tensão interpretativa para investigar em que medida a federação partidária pode conviver com a preservação da autonomia dos partidos no acesso à jurisdição. Para tanto, examina o contexto normativo do instituto, analisa a jurisprudência recente do TSE e propõe uma leitura hermenêutica que compatibilize a unidade exigida das federações com o princípio constitucional da autonomia partidária.

A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS E A MITIGAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

O direito partidário brasileiro nasce com a promulgação do Código Eleitoral de 1932. Contudo, é apenas com a Constituição de 1946 que é possível cogitar da institucionalização de princípios de organização partidária – alçados, pois, desde sua gênese, à estatura de norma constitucional. Dentre esses, a Constituição de 1988 consagrou uma verdadeira tetrarquia principiológica a reger essas figuras associativas, calcada sobre os pilares da liberdade, autonomia, democracia e disciplina partidárias.

José Afonso da Silva (2025, p. 411) delinea o princípio da autonomia partidária, plasmado no art. 17, §1º, da CF-88, como uma “conquista sem precedente”, ao ponto que “a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos”. Os partidos passam a ser, pois, pessoas jurídicas que titularizam direitos de abstenção perante o Estado, que



deve abster-se, por qualquer de seus meios, a imiscuir-se na autodeterminação das agremiações políticas.

A criação de mecanismos de *controle quantitativo indireto* dos partidos políticos, como a cláusula de barreira²¹ (art. 17, §3º, da CF-88) não mitigam a autonomia partidária, pois nada prescreve acerca da organização interna das siglas. Por outro lado, as alterações promovidas pela EC nº 114/2024 importam verdadeira técnica de *controle financeiro* que mitigam o dirigismo partidário na distribuição de recursos de campanha entre seus filiados.

Quer-se dizer, com tudo isso, que a autonomia partidária só pode ser enfraquecida naquilo em que o próprio constituinte (originário ou derivado) resolveu modelá-la. Para além desses contornos, ela deve ser interpretada a partir de um suporte fático amplo, que ponha cada tentativa de “regulamentação” sob um crivo rigoroso de consistência argumentativa²².

Ademais, a autonomia partidária não pode ser vislumbrada como uma “benesse” ou “privilegio” antirrepublicano. Para que uma agremiação faça jus a essa tenaz salvaguarda, é preciso que atenda a diversos outros preceitos (deveres e vedações) constitucionais concernentes a seu funcionamento, como a obrigatoriedade do caráter nacional, o compromisso de prestar contas à Justiça Eleitoral e a proibição de recebimento de recursos financeiros de governos ou entidades estrangeiras.

Com efeito, é sob esse prisma hermenêutico - que reconhece a inafastável força normativa da Constituição - que deve ser analisado o instituto da *federação partidária* e suas implicações sobre o princípio da autonomia dos partidos políticos.

O art. 11-A, § 2º, da Lei nº 9.096/1995 afirma que “*assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes da federação*”. Em conjunto aos demais aspectos aqui já aludidos, essa norma encaminha verdadeira diretriz hermenêutica: todas as nuances do instituto da federação devem ser interpretadas de modo a conferir máxima eficácia à autonomia partidária.

A introdução das federações partidárias no direito brasileiro representou mais um capítulo da estratégia institucional de mitigação do fenômeno da fragmentação partidária e de seus efeitos deletérios sobre o sistema político-

²¹ José Afonso da Silva (2025) a caracteriza como um *controle financeiro*, e não como *controle quantitativo* dos partidos políticos. Aqui, preferimos chamá-la de uma ferramenta de *controle quantitativo indireto*, dado a inequívoca teleologia do instituto de mitigar o fenômeno da fragmentação partidária, sem, contudo, valer-se de técnicas de controle ideológico (qualitativo).

²² A teoria do suporte fático amplo dos direitos fundamentais é advogada por Virgílio Afonso da Silva (2009), que a erige como critério mais adequado para aferir se a “regulamentação” de um direito não significa, em verdade, uma restrição infraconstitucional velada: “Por isso, por se tratar de modelo baseado em um suporte fático amplo, o conceito de intervenção também deverá ser interpretado de forma ampla. Isso implica, entre outras coisas, a rejeição de teorias que defendem que meras regulamentações no âmbito dos direitos fundamentais não constituem restrições. É sobretudo a partir dessa conclusão que se defende, neste trabalho, a impossibilidade de se distinguir entre restrições e regulamentações ou regulações nesse âmbito” (Silva, 2009, p. 41).



eleitoral. A Lei nº 14.208/2021, acrescentando o art. 11-A à Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), criou uma entidade que, embora represente a união de agremiações existentes, constitui, verdadeiramente, uma pessoa jurídica *sui generis*, marcada por peculiaridades que definem a sua conduta no funcionamento do sistema político.

A constitucionalidade das federações partidárias foi exaustivamente debatida nos autos da ADI nº 7.021/DF, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que, na oportunidade, dentre outras alegações, sustentou que o instituto violava “os princípios federativo, democrático e da autonomia partidária” (BRASIL, 2021, p. 6). Argumentou-se, em síntese, que a promulgação da EC nº 52/2006 – que conferiu a roupagem contemporânea ao art. 17, §1º, da CF – vedou expressamente a verticalização das coligações, garantindo aos partidos a autonomia na “adoção dos critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”.

A ação direta foi objeto de parcial procedência²³, apenas no tocante ao prazo para a constituição e registro das federações partidárias, rejeitando-se, portanto, as demais alegações de afronta ao art. 17, § 1º, da Constituição.

Traçado o panorama geral, é possível indagar em que aspectos a autonomia partidária pode ser *válida e constitucionalmente* mitigada pelo instituto da federação.

Em obra referencial dedicada à autonomia partidária, Ezikelly Barros (2021, p. 107) a descreve enquanto gênero conglobante de quatro espécies. Pela pertinência da tipologia proposta, cabe transcrever:

“(…) 1- **autonomia partidária ideológica** (no que concerne às linhas ideológicas e programáticas adotadas); 2- **autonomia partidária organizacional** (a sua organização propriamente dita e funcionamento); 3- **autonomia partidária financeira** (relativa aos gastos dos recursos do Fundo Partidário); e 4- **autonomia partidária eleitoral** (relacionada à sua participação no processo eleitoral: a escolha de candidatos, a celebração de coligações, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do direito de antena. (...).”

Noutro trabalho, a mesma autora pormenoriza como e quanto o instituto da federação partidária mitigou essas espécies de autonomia. A autonomia partidária ideológica teria sido substituída pela obrigação de que todas as siglas passem a

²³ “1- É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias foi estendido até 31 de maio do mesmo ano; 2- No caso das federações constituídas em 2022, admite-se que, nas eleições de 2026, os partidos que as integraram possam alterar sua composição ou formar nova federação antes do decurso do prazo de quatro anos, sem a incidência das sanções previstas no art. 11-A, § 4º, da Lei nº 9.096/1995, de modo a viabilizar o cumprimento do requisito de constituição da federação até seis meses antes do pleito” (BRASIL, 2025)



observar o estatuto da federação – e não mais, apenas, as suas próprias diretrizes programáticas originais. Segundo, a autonomia partidária eleitoral é mitigada pela atuação unificada dessas agremiações na formação de chapas, coligações majoritárias e na apuração dos quocientes partidário e eleitoral nas eleições proporcionais. Contudo, reconhece-se que a autonomia organizacional (ou administrativa) e a autonomia financeira não são comprometidas pela reunião das siglas em federação partidária (BARROS, 2022, p. 388).

As duas mitigações reconhecidas – a ideológica e a organizacional – possuem um aspecto em comum: ambas são feitas expressamente no corpo da lei. Nos termos do art. 11-A, § 6º, II, a federação deverá ter um programa e um estatuto comuns às agremiações reunidas, o que respalda legalmente a mitigação das autonomias ideológica e organizacional.

Contudo, esses quatro aspectos (ideológico, organizacional, financeiro e eleitoral) não são suficientes para dimensionar todos os meandros da autonomia partidária. Conforme se desenvolverá a seguir, propõe-se, neste trabalho, que se leve em consideração, como categoria própria, a *autonomia jurídica dos partidos políticos*, e todas as implicações dela decorrentes.

TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL DA MATÉRIA

Assentou-se na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, desde 2022, a compreensão de que a federação obstaculiza a atuação isolada de partidos políticos em juízo. O *leading case* para a matéria foi a representação que ficou conhecida como “Caso dos Embaixadores”²⁴, ajuizada inicialmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No despacho inicial do caso, o Min. Presidente verificou que “o partido político representante integra a Federação Partidária denominada Brasil da Esperança” e que, “em razão dessa peculiar condição, e do contido no art. 12 da Res. TSE nº 23.670/2021, cumpre aferir se há legitimidade ativa para que partidos políticos federados atuem isoladamente na Justiça Eleitoral em matéria de propaganda eleitoral” (BRASIL, 2022a).

Ocorre que, à primeira vista, o art. 12, *caput*, da Res. TSE nº 23.670/2021 não parece proscrever a atuação isolada dos partidos federados em juízo, mas, apenas, transpor para as federações todo o conjunto normativo já existente no tocante ao processo eleitoral para registro de candidatos, arrecadação e dispêndio de recursos, propaganda eleitoral, dentre outros. Eis o teor do dispositivo que desencadeou toda a discussão abordada neste trabalho:

“Art. 12. A aplicação, à federação, das normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições

²⁴ Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000 (Tribunal Superior Eleitoral).



majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º; Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A)”. (BRASIL, 2021)

Em resposta, o PT ressaltou que a Lei nº 14.208/2021, instituidora das federações partidárias, não alterou o comando do art. 96 da Lei das Eleições (nº 9.504/1997) que, de modo abrangente, assegura a “*qualquer partido político*” a propositura das reclamações ou representações relativas ao descumprimento daquele diploma normativo. O representado, Jair Messias Bolsonaro, sustentou que “a constituição da federação partidária pressupõe um ânimo associativo duradouro, o que é incompatível com uma atuação isolada perante a Justiça Eleitoral” (BRASIL, 2022b). No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral Eleitoral postulou pela transposição às federações partidárias do entendimento firmado pelo TSE em relação às coligações, no sentido da ausência de legitimidade para atuar no processo eleitoral de forma isolada (BRASIL, 2022c).

O Plenário do TSE pronunciou-se sobre a matéria em 30/09/2022. Acompanhando o voto da Ministra Relatora, Maria Claudia Bucchianeri, o Tribunal assentou por unanimidade a ilegitimidade ativa do PT, “tendo em vista que, quando de seu ajuizamento, a agremiação já se achava formalmente reunida em Federação Partidária” (BRASIL, 2022d).

Os argumentos para a impossibilidade de atuação isolada do partido federado em juízo foram os seguintes: (i) o art. 12 da Res. TSE nº 23.670/2021, aqui já transcrito, estenderia às federações partidárias as mesmas normas que regem as atividades dos partidos políticos; (ii) o art. 4º, § 1º, da Res. TSE nº 23.670/2021 dispõe que, uma vez constituída a federação, os partidos que a compõem “passarão a atuar, *em todos os níveis*, de forma unificada”; (iii) as federações representam forma de união entre agremiações ainda mais profunda do que as coligações, para as quais a jurisprudência já prescrevia a impossibilidade de atuação isolada perante a Justiça Eleitoral.

Ainda que isso não tenha sido objeto específico de discussão no curso da sessão virtual, a ementa do julgado sugere, textualmente, que o entendimento em questão se restringe às “ações judiciais eleitorais”. Desde então, portanto, a negativa de capacidade processual isolada a partidos políticos federados tem se assentado como tendência na jurisprudência de todas as Cortes Eleitorais do país.



POR UMA HERMENÊUTICA DA CAPACIDADE PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O tema do acesso à justiça se revela um pilar do Estado Democrático de Direito. Isso porque concede ao cidadão, que é *centro gravitacional* da ordem constitucional, o direito de, como *consumidor* da função judiciária do Estado, servir-se dele para tutelar seus direitos.

O art. 17 do Código de Processo Civil de 2015 parece ter andado bem ao estabelecer apenas dois requisitos para que se postule em juízo no âmbito do direito brasileiro: o *interesse* e a *legitimidade*.

A falta de menção às antigas “condições da ação” não é fruto do acaso.

Ao definir que os únicos pressupostos processuais são os dois já mencionados, o CPC seguiu a lógica de um processo democrático, mais aberto e menos rigoroso quanto à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) (GAIO JÚNIOR, 2018).

Não só. Caso a jurisprudência continue caminhando no sentido da impossibilidade de atuação isolada do partido federado em juízo, parece haver risco de pôr em xeque a consagrada lógica jurídica do *maiori ad minus*, ou seja, “*quem pode o mais, pode o menos*”.

No mesmo sentido, criar um óbice ao acesso à justiça não prevista pelo poder constituinte originário parece ir de encontro aos valores constitucionais do *pluralismo político* (art. 1º, V, CF) e da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF).

Isso porque a postulação em juízo através de um partido federado parece expressar o próprio princípio da *cidadania* (art. 1º, III, CF) e vai ao encontro de todo o *espírito* do próprio art. 103 da Constituição Federal ao estabelecer uma *sociedade aberta de intérpretes* do texto constitucional e, lá, incluir, sem qualquer restrição específica quanto às federações partidárias, o “partido político” como legitimado ativo para a propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade - diga-se de passagem: sem necessidade de *pertinência temática* (HÄBERLE, 1997).

Por tal razão, parece duvidosa a compatibilidade do art. 4º, § 1º, da Res. TSE nº 23.670/2021 os preceitos fundamentais acima mencionados, todos eles decorrentes da *vontade da constituição* (*wille zur verfassung*) expressada pelo Poder Constituinte Originário (HESSE, 1991).

Pois bem!

Pode-se cogitar, abstratamente, de três maneiras de solucionar a problemática abordada neste trabalho: (i) conferir capacidade processual unicamente às federações; (ii) conferir capacidade processual à federação somente naquilo em que os partidos políticos federados admitiram; (iii) não conferir



nenhuma capacidade processual às federações, reconhecendo unicamente os partidos políticos como sujeitos de direito.

A terceira alternativa é *contra legem*, eis que as federações partidárias possuem personalidade jurídica própria e distinta dos entes que a integram, com estatuto específico registrado perante o TSE. Este, como visto, encampou a primeira dessas alternativas, ainda que a restringindo ao que chamou de “ações judiciais eleitorais”.

No entanto, é a segunda alternativa a que melhor aparenta compatibilizar as inovações jurídicas promovidas pelo instituto da federação e a força normativa constitucional do princípio da autonomia partidária.

Isso porque a *autonomia jurídica* deve ser reconhecida como um aspecto próprio e relevante da poliédrica autonomia partidária. No direito brasileiro, os partidos assumem uma posição de destaque enquanto legitimados ativos para diversos atos processuais de extrema relevância pública. É o caso, por exemplo, do mandado de segurança coletivo e das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Não obstante, é o partido legitimado ativo para a maior parte das ações eleitorais descritas na Lei nº 9.504/1995, mormente as representações por conduta vedada e por propaganda irregular, além da ação de investigação judicial eleitoral.

Nessa toada, basta compulsar o teor do diploma alterador (Lei nº 14.028/2021) para constatar que nenhuma norma processual eleitoral foi alterada de modo específico. Permanecem incólumes, pois, os inúmeros dispositivos que asseguram a legitimidade ativa ampla dos partidos políticos nas diversas classes de ações de competência da Justiça Eleitoral.

Mesmo diante da introdução da federação partidária no direito brasileiro, o Supremo Tribunal Federal jamais cogitou restringir a legitimidade expressamente outorgada aos partidos políticos em relação às ações de controle concentrado. Afinal, não pode ser a lei que determine a diretriz hermenêutica dos preceitos constitucionais, mas, justamente, o contrário.

Poder-se-ia argumentar que seriam o art. 11-A, § 8º da Lei nº 9.096/1995 e o art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997 (introduzidos pela Lei nº 14.208/2021) que respaldariam, pelo menos em relação ao processo eleitoral, a restrição à capacidade processual isolada dos partidos políticos.

Esse argumento não convence. Primeiro, porque a norma se dirige à *atividade dos partidos políticos* nas campanhas eleitorais, aparentando estar voltada, muito mais, às normas que disciplinam a conduta interna das agremiações durante o período (convenções, registro de candidatos, arrecadação e aplicação de recursos, etc.). Não há, por exemplo, menção específica às representações por conduta vedada, propaganda irregular de outrem ou mesmo às ações de investigação judicial eleitoral. Ademais, uma interpretação literal desse dispositivo permitiria, no máximo, uma restrição do atual entendimento do TSE às ações intentadas



durante o brevíssimo período eleitoral, e não a todas as *ações judiciais eleitorais*, como vigora na atualidade.

Logo, se a Lei nº 14.208/2021 não vedou expressamente a prerrogativa autônoma dos partidos políticos de comparecer em juízo, não se pode cogitar de seu tolhimento por meio de uma interpretação extensiva do art. 11-A, § 8º (art. 12 da Res. TSE nº 23.670/2021).

Também não convence o argumento de transposição do entendimento relativo às coligações para o contexto das federações partidárias. Sobre a diferença entre os institutos, cabe transcrever a lição de Rodrigo López Zilio (2022):

“nada obstante a federação apresente notas de semelhança com a coligação partidária, na medida em que ambas representam formas de união de partidos que funcionam como uma unidade perante a Justiça Eleitoral, são relevantes as distinções entre esses dois institutos jurídicos – sobretudo quanto ao tempo de duração, sistema de abrangência e espaço de incidência. Enquanto a coligação tem duração efêmera (entre a convenção e a eleição), a federação deve perdurar, no mínimo, quatro anos”.

A federação partidária, diferentemente da coligação, não se exaure na lógica transitória do processo eleitoral. Enquanto a coligação nasce e morre no curto espaço entre convenções e eleições, a federação tem vocação de permanência mínima de quatro anos, o que lhe confere uma densidade institucional incomparável. Justamente por essa razão, exige-se um regime de maior flexibilidade hermenêutica para o seu funcionamento. Se o instituto pretende perdurar no tempo, preservando a identidade das agremiações que o compõem, não pode ser interpretado com a mesma rigidez com que a jurisprudência tratou as coligações.

A analogia mais adequada é a do arranha-céu: para resistir à força dos ventos, o edifício mais alto não pode ser absolutamente rígido, mas precisa de capacidade de movimentação, de elasticidade calculada, a fim de manter a sua integridade. Do mesmo modo, as federações precisam admitir um grau de flexibilidade maior do que as coligações, permitindo que os partidos mantenham espaço de atuação autônoma em matéria processual. Caso contrário, o edifício normativo das federações não suportará o peso de sua própria duração, pois se transformará em camisa de força capaz de sufocar as legendas que deveriam conviver sob sua estrutura.

É natural que surja, então, uma preocupação quanto a eventual conflito de interesses ou mesmo a instauração de uma anarquia programática entre as legendas integrantes de uma mesma federação. Para evitar esse cenário, o estatuto da federação deve servir como pedra de toque do exercício compartilhado da autonomia jurídica dos partidos. É do estatuto da federação, pois, que devem



constar os limites da capacidade processual de cada partido, para qualquer tipo de ação a que esteja legitimado.

Por fim, nada obsta que se preveja, no plano prático, uma via conciliatória: o ingresso das federações como assistentes em ações ajuizadas isoladamente por partidos que as integram.

Em matéria eleitoral, a diretriz hermenêutica deve ser sempre a do máximo acesso à jurisdição. A higidez do pleito reclama que todas as irregularidades possíveis sejam submetidas ao crivo judicial, independentemente de quem as suscite. Quanto maior a pluralidade de legitimados ativos, maior a probabilidade de que desvios venham a ser detectados e corrigidos. Assim, longe de fragilizar o instituto da federação, a preservação da capacidade processual dos partidos políticos o fortalece, assegurando a convivência duradoura entre unidade e diversidade no sistema político-eleitoral brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As federações partidárias, embora representem instrumento legítimo de racionalização do sistema político, não podem implicar o esvaziamento da autonomia dos partidos, sobretudo em sua dimensão jurídica. A mitigação de prerrogativas somente se justifica quando expressamente prevista pelo constituinte ou pelo legislador, não cabendo à jurisprudência restringir, por analogia, a capacidade processual das legendas.

A interpretação mais consentânea com a Constituição é, portanto, aquela que preserva aos partidos federados a possibilidade de atuação em juízo, assegurando o máximo acesso à jurisdição como garantia da higidez do processo democrático. Na ausência de comando legal expreso quanto à capacidade processual dos partidos políticos federados, o estatuto da federação deve servir como pedra de toque, sendo representativo das parcelas de autonomia jurídica que cada partido resolveu abrir mão em prol da nova entidade constituída, podendo essa diretriz ser estendida a qualquer espécie de processo judicial.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ezikelly Sousa. **Autonomia dos partidos políticos: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

BARROS, Ezikelly Sousa. Partidos federados não podem atuar isoladamente desde o registro no TSE [pp. 384 – 400]. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de partidos [livro eletrônico]: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Brasília: ABRADep, 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021/DF**. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2025.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000**. Representante: Partido dos Trabalhadores. Representado: Jair Messias Bolsonaro. Relatora: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Despacho de 21/07/2022. Brasília, 2022a.

_____. **Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000**. Representante: Partido dos Trabalhadores. Representado: Jair Messias Bolsonaro. Relatora: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral. Brasília, 2022b.

_____. **Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000**. Representante: Partido dos Trabalhadores. Representado: Jair Messias Bolsonaro. Relatora: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Petição de ID. 157843776. Brasília, 2022c.

_____. **Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000**. Representante: Partido dos Trabalhadores. Representado: Jair Messias Bolsonaro. Relatora: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Acórdão de 30/09/2022. Brasília, 2022d.

_____. **Resolução TSE nº 23.670**, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e de candidatos para as eleições. Brasília, 2021.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. **Diálogos processuais: democracia e justiça no contexto do CPC/2015**. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2018.

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

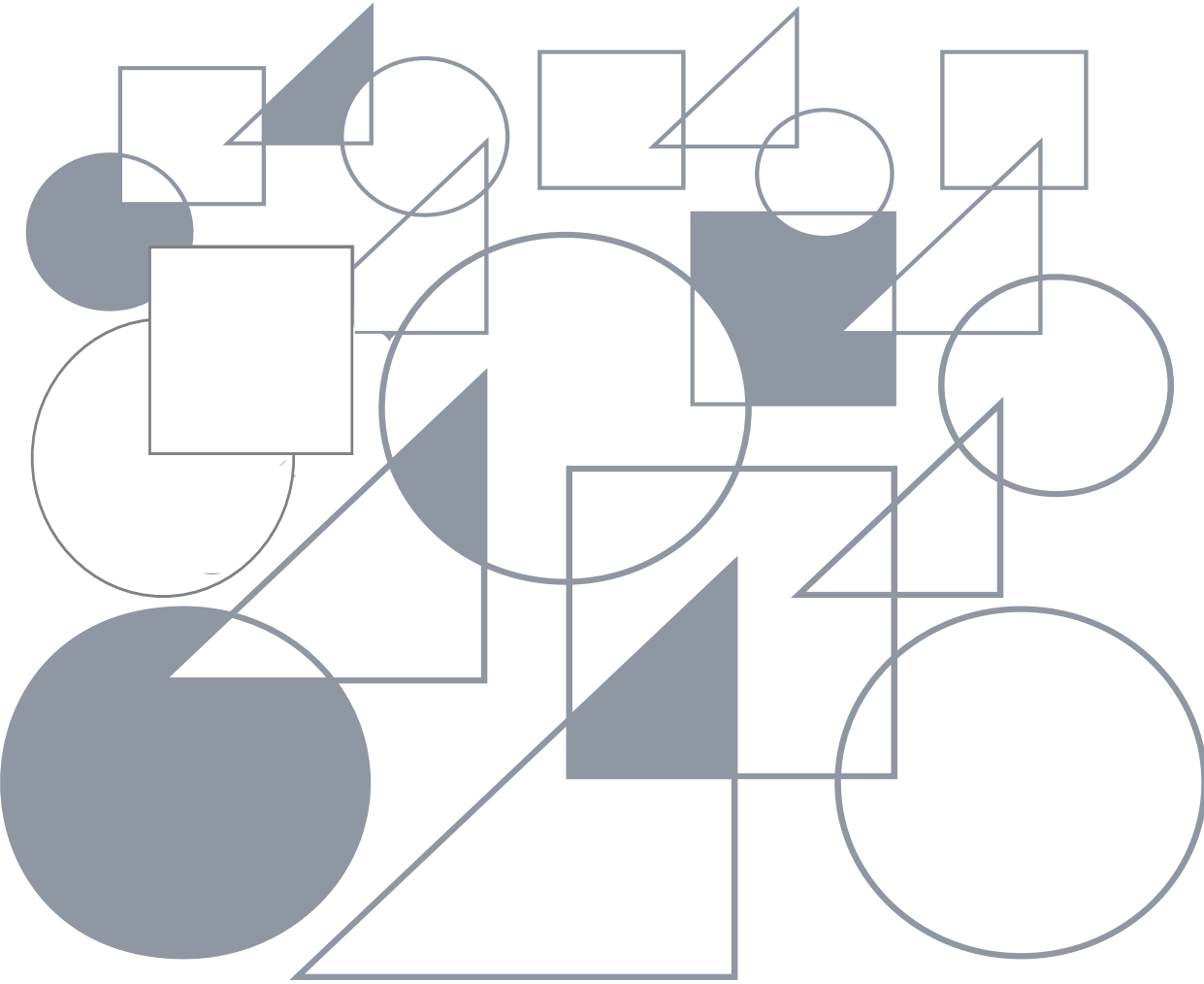
HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.

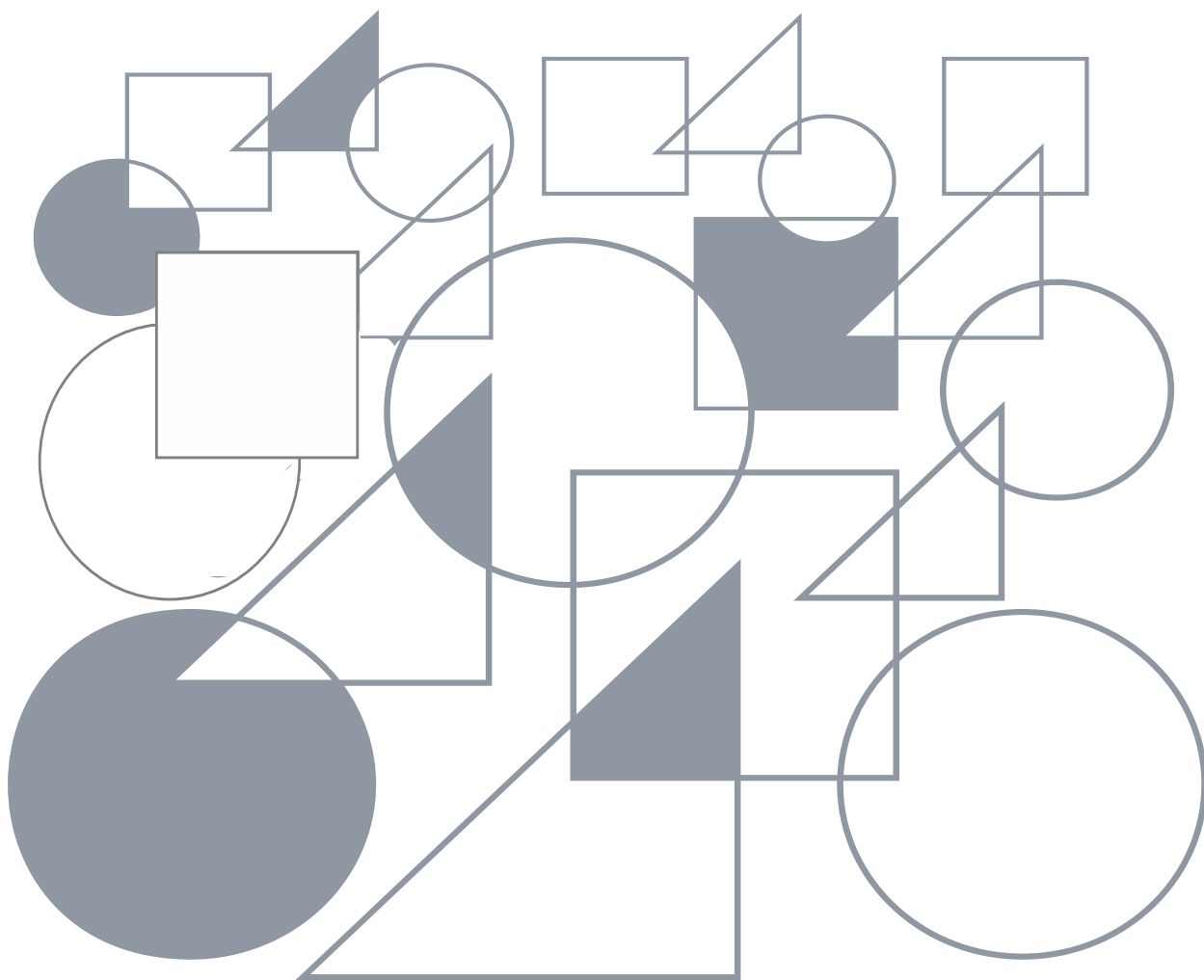
SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 49ª ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**, 9ª ed. Salvador: Juspodium, 2022.

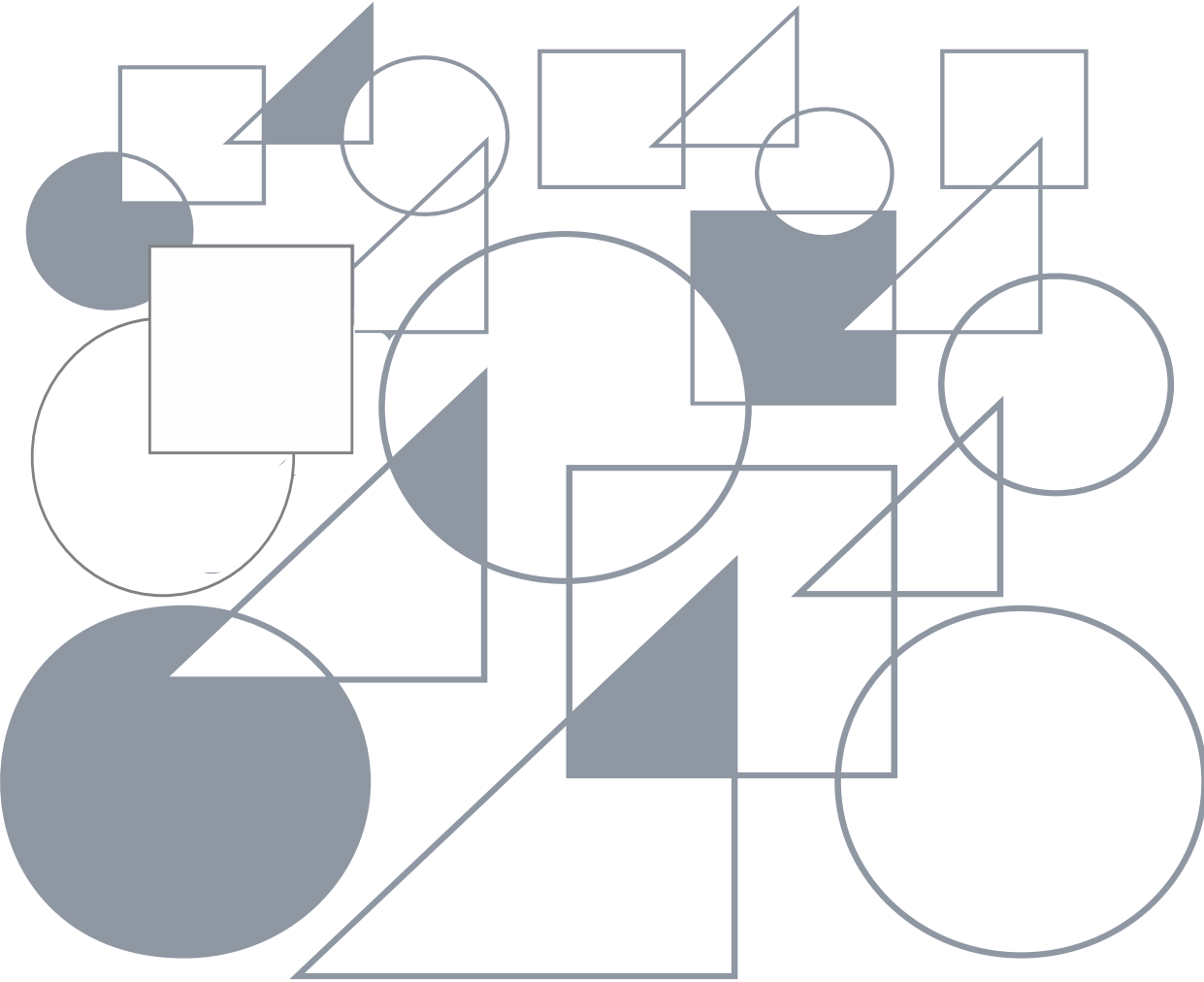






**PECULIAR RECONHECIMENTO DOS
MUNICÍPIOS COMO ENTES INTEGRANTES
DO FEDERALISMO BRASILEIRO**





PECULIAR RECONHECIMENTO DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES INTEGRANTES DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Glauber de Lucena Cordeiro²⁵
Leonardo Teles de Oliveira²⁶

RESUMO

Na formação do Estado brasileiro, o constituinte originário criou um federalismo peculiar, na medida em que as esferas políticas foram distribuídas de forma tridimensional. Nessa organização, de forma inédita, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes integrantes, sendo titulares, juntamente com a União e os Estados-membros, de competências legislativas e administrativas instituídas por poderes próprios. A Constituição Federal ofertou aos municípios um papel de relevo na organização do Estado brasileiro. Para uns, tratou-se de uma conquista de grandes proporções, pois trouxe a autonomia necessária para se efetivar uma melhor governança do país. Outros, pelo contrário, sequer os considera como ente federativo e criticam a decisão do constituinte originário em ter feito tal inovação. Ultrapassadas as discussões acerca da qualidade do município como integrante da federação, que não pode ser desnaturada pelos argumentos em contrário, é preciso pensar em soluções que confirmem uma real autonomia para este ente. A realidade dos municípios brasileiros não é formada apenas de pontos positivos pois, em sua maioria, são acometidos por problemas e discriminações de ordem administrativa, política e, principalmente, financeira. A dependência econômica em relação aos Estados e a União é a causa primeira que prejudica a harmonia do pacto federativo e reforça uma perigosa distorção: a incompatibilidade entre o extenso rol de obrigações constitucionalmente assumidas e a baixa capacidade financeira para implementação das políticas públicas. Por conta disto, o presente trabalho se encaminhará no sentido de provar que, não obstante os municípios terem sido elevados à categoria de entes federados, é necessário o desenvolvimento de mecanismos que confirmem real independência para cumprimento das suas atribuições, especialmente no tocante à autossuficiência econômica, a exemplo de uma melhor repartição do “bolo tributário”, da ampliação na autonomia

²⁵ Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor Titular do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa - PPGD/UNIPE. Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). João Pessoa, Paraíba, Brasil.

²⁶ Doutor em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR) e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Procurador do Município de João Pessoa/PB. João Pessoa, Paraíba, Brasil.



arrecadatória e da instituição de fundos específicos para subsidiar políticas municipalistas.

Palavras-chaves: Federalismo brasileiro; Municípios; Autonomia; Dependência Econômica.

I. INTRODUÇÃO

O constituinte originário de 1988 inaugurou uma nova era no federalismo do Estado brasileiro ao reconhecer os municípios como integrantes de uma estrutura jurídico-constitucional tridimensional, juntamente com os Estados e a União, detentores de competências legislativas e administrativas instituídas por poderes próprios. Optou-se por uma maior descentralização da organização política, ao ser conferida a condição de pessoa jurídica de direito público interno à unidade federativa que está “mais próxima” da população.

Apesar da expressa previsão constitucional, há aqueles que não consideram os municípios como componentes da peculiar estrutura federativa brasileira. Para tanto, valem-se de argumentos que serão refutados no decorrer do presente trabalho, como a inexistência de representantes que componham o governo central, a ausência de Poder Judiciário próprio e Tribunal de Contas, a impossibilidade de propor emendas à Constituição Federal, bem como a competência de os Estados constituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Para além das discussões, ainda persistentes, acerca da qualidade do município como ente federado, o presente trabalho almeja contribuir à indicação de medidas necessárias à garantia de sua real independência, cuja autonomia ainda é mitigada. Isto porque a formal descentralização político-jurídico-administrativo da federação brasileira existe, porém, o seu ente mais jovem detém de condições econômicas precárias, além da dependência administrativa e política, que impede a execução a contento das suas atribuições.

Com base nesse pressuposto, o presente artigo tem por objetivo responder ao seguinte questionamento: quais medidas podem ser adotadas para que os municípios, elevados à categoria de ente federado pelo constituinte de 1988, possam contribuir efetivamente na execução da governança do país, conferindo-lhes autonomia administrativa, política e, especialmente, financeira, necessárias à execução do extenso rol de atribuições constitucionalmente fixado?

Partindo-se desse problema, a contribuição do presente trabalho é inaugurada no sentido de se contrapor àqueles que defendem que os municípios não compõem a federação brasileira. Contudo, em que pese o louvável reconhecimento dessa nova estrutura federativa, na prática, é inegável a dependência econômica que os municípios possuem para com os demais entes, além da ausência de plena autonomia administrativa e política.



No desenvolvimento desta abordagem, adotou-se o método dedutivo, partindo-se de um conjunto de premissas (inclusão expressa dos municípios como entes federados na Constituição de 1988; peculiaridades do federalismo brasileiro que levam a questionamentos acerca da qualidade dos municípios como entes federados; ausência de plena autonomia administrativa, política e econômica, dos municípios e a dependência desse ente federado para com os Estados e a União), para em seguida realizar o enfrentamento do objeto principal do estudo: analisar possíveis medidas que garantam uma efetiva autonomia administrativa, política e, especialmente, financeira, para que os municípios possam executar todas as suas competências constitucionais.

A pesquisa é qualitativa, na medida em que está concentrada no exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis do fenômeno estudado, qual seja, a autonomia dos municípios no peculiar federalismo brasileiro; teórica, pois foi realizada uma acurada revisão bibliográfica, com a adoção de referenciais teóricos, para facilitar a compreensão da matéria, e descritiva (analítica), tendo em vista que objetiva o exame do fenômeno da inclusão desse novo ente na estrutura do Estado brasileiro e os ajustes necessários para garantir a sua independência.

O presente trabalho será inaugurado com uma delimitação conceitual acerca dos entes que compõem o federalismo brasileiro (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Em seguida, serão investigadas as competências e a posição dos municípios na CF/1988, além da apresentação dos contrapontos àqueles que argumentam que estes não compõem a estrutura federativa. Na sequência, serão levantadas as dificuldades administrativas, políticas e econômicas, enfrentadas por estes entes, principalmente a dependência para com aqueles de maior dimensão.

Ao final, a hipótese se encaminhará no sentido de provar que, em que pese os municípios terem sido elevados à categoria de entes federados, é necessário o desenvolvimento de mecanismos que confirmem real independência para o cumprimento das suas atribuições, especialmente no tocante à autossuficiência econômica. Uma melhor repartição do “bolo tributário”, uma ampliação na autonomia arrecadatória, a instituição de fundos específicos para subsidiar políticas municipalistas, são exemplos de medidas que se impõem como necessárias à concretização de um Estado brasileiro que atenda com eficácia aos anseios da população, conforme objetivado pelo constituinte originário ao estruturar essa peculiar forma federativa.

2. BREVE DELIMITAÇÃO CONCEITUAL ACERCA DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

Antes de apresentar o foco central do presente trabalho, é necessário que sejam tecidos alguns comentários sobre a atual estrutura federativa existente no



Brasil. Serão pontuadas algumas disposições constitucionais a seu respeito, para que se possa, ao final, chegar ao estudo mais aprofundado do ente federal que mais interessa a este trabalho: os municípios.

Destaca-se, em primeiro lugar, a União, que representa a ordem político-administrativa federal internamente e, no plano internacional, representa soberanamente o Estado brasileiro como pessoa jurídica de direito público externo. No âmbito interno, a União possui bens de sua propriedade, nos termos da Lei Maior (art. 20); é dotada de competências próprias de caráter nacional (políticas, monetárias, prestação de determinados serviços públicos etc. - art. 21 da CF/88); dispõe sobre matérias legislativas privativas em diversas áreas (art. 22 da CF/88), incluindo a fiscal (exemplo, arts. 145, inc. I, II e III; 148; 149, caput). No caso de competência legislativa concorrente, é a responsável por emitir as normas gerais de determinada matéria (art. 24, §1º). Possui órgãos administrativos e estrutura própria de governo, com a coexistência de três Poderes (Executivo; Legislativo e Judiciário), todos independentes e harmônicos entre si²⁷. Tem ainda, competência constitucional de, por meio de Lei Complementar, criar e manter os territórios federais (art. 18, §2º).

No que se refere ao âmbito externo, a União é a representante da República Federativa do Brasil (art. 21, inc. I, da CF/88). Tal prerrogativa é exclusiva, pois, em uma federação, não é permitido que outra entidade interna represente a Nação. A ela são conferidos os poderes para desempenhar, em nome de todos os entes internos unidos, a soberania do país, atuando como sua mandatária em suas relações internacionais. Juridicamente, as ações efetuadas pela União externamente são efetuadas em nome do Brasil, já que é aquele ente o responsável por tratar das matérias de interesse nacional.

Em segundo, estão os Estados-membros. Embora não possuam representatividade externa, internamente são dotados de personalidade jurídica própria e detentores de autonomia política, jurídica, administrativa e fiscal (nesse ponto, assim como a União, têm competência para a criação e arrecadação de tributos e outras receitas que se destinam a compor sua atividade financeira). Possui autonomia guardada pela Constituição Federal, compondo sua estrutura de poder com um Executivo, um Legislativo e um Judiciário próprios. Ainda, dentro de seu território, detém prerrogativa institucional de criar sua constituição estadual, conforme proclama o art. 25, *caput*, da Lei Maior. Por óbvio, a Carta Constitucional do Estado-membro deve guardar a devida obediência e compatibilidade com os preceitos existentes na Constituição Federal.

No âmbito das competências, foram asseguradas aos Estados-membros prerrogativas legislativas para criar sua legislação de forma conjunta com a União e demais entes federativos, possibilitando que haja uma plural incidência

²⁷ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 43.



legislativa em algumas matérias (art. 22 da CF/88). Compete-lhe, também, a criação de leis no âmbito de sua própria competência. Cabe ainda, a suplementação específica daquilo que a União tratou como matéria geral (competência suplementar em relação à competência concorrente – art. 24, §2º), ou de forma plena, quando a União não possuir normas gerais sobre determinado tema (art. 24, §2º da CF/88)²⁸. Ainda, na esfera administrativa, foi conferida aos Estados-membros, a capacidade de prestar os serviços públicos que não sejam reservados expressamente para outro ente ou que não foi de seu interesse dos mesmos prestá-los (competência residual) (art. 25, §1º). De modo especial, aos Estados-membros foi conferida, constitucionalmente, a competência para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelos agrupamentos de municípios limítrofes (art. 25, §3º). Este é um ponto especial do referido trabalho e que será detidamente analisado nos próximos capítulos.

O Distrito Federal, como terceiro ente, é a unidade autônoma da federação que abriga a capital federal, Brasília. É um ente especial que não se confunde nem com os Estados-membros, nem com os Municípios. Convém lembrar que, não existem municípios dentro da circunscrição do Distrito Federal. Segundo André Ramos Tavares, desde sua instituição, esse ente federativo passou por diversas transformações em sua constituição e natureza. Deixou de ser “Município neutro” que abrigava a capital do Império, passando, em determinado período a ser subordinado à União (1891-1985). Por fim, passou a ser considerado unidade autônoma da federação, nos termos da Emenda Constituição n. 25/1985, condição que foi mantida pela Constituição de 1988²⁹.

O Distrito Federal detém peculiaridades próprias. Apesar de possuir poderes estatais devidamente organizados como acontece nos Estados-membros (Executivo, Legislativo e Judiciário), instituídos por meio de sua Lei Orgânica (art. 32, *caput*, da CF/88)³⁰, há, em sua organização político-administrativa, órgãos públicos que são mantidos financeiramente com os recursos da União. São exemplos de tais órgãos, o Ministério Público, as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros e o Poder Judiciário (art. 21, incs. XIII e XIV da CF/88). Além disso, a Constituição Federal determina que a União deverá prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução dos seus serviços públicos, por meio de um fundo próprio de recursos (parte final do inc. XIV do art. 21). Isso não significa que tais órgãos devem guardar obediência à União. Pelo contrário. Apesar do

²⁸ Nessa situação, caso a União venha a dispor supervenientemente sobre determinada matéria que era de competência concorrente e que o Estado-membro legislou plenamente, a norma estadual ficará com sua eficácia suspensa naquilo que for contrária a norma da União (§4º, do art. 24, da Lei Maior)

²⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1088.

³⁰ O Distrito Federal não possui uma Constituição propriamente dita, mas sim uma Lei Orgânica aprovada pela sua Câmara Legislativa, em procedimento legislativo assemelhado ao que acontece com as Leis Orgânicas municipais. Por essas e outras, constata-se a peculiaridade desse ente dentro da estrutura federativa brasileira.



financiamento, o Distrito Federal guarda a total autonomia funcional em relação aos seus órgãos. Por fim, no que se refere às suas competências legislativas, o Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (art. 32, §1º), une aquelas que são conferidas aos Estados-membros com as atribuições outorgadas aos Municípios (competências legislativas, administrativas, tributárias etc.), confirmando sua especialidade como unidade autônoma da Federação³¹.

O quarto ente federativo brasileiro, expressamente considerado pela Constituição, são os municípios. Eles simbolizam a organização política descentralizada, objetivando administrar os interesses e serviços locais da Federação, conferindo-se a condição de pessoa jurídica de direito público interno. Trata-se da unidade federativa que está mais próxima da população, pois é no território municipal onde aquela reside e convive diuturnamente, compartilhando sua história, problemas, anseios e perspectivas, de forma mais imediata. Nos municípios estão localizadas as cidades, os distritos urbanos, as regiões rurais e demais agrupamentos de habitações humanas, formando um todo territorial onde a vida social se desenvolve³². Segundo afirma Arícia Fernandes Correia, os Municípios espelham a indispensável vontade do homem em se organizar politicamente em espaço mais próximo de si e dos seus interesses mais urgentes ou objetivos³³. Foi pensado exatamente para ser uma instância político-administrativa onde se pudesse concretizar, de forma mais direta, os anseios da população local.

Os municípios possuem a competência de atuar naquilo que for de interesse da comunidade onde estão inseridos, sendo responsáveis por realizarem as ações que sejam mais inerentes às necessidades daquela localidade. Para a realização de tais objetivos, necessário que eles se revistam de prerrogativas e competências próprias que tenham compatibilidade com as tarefas a serem desenvolvidas. A função do município é, inicialmente, concretizar as políticas públicas que são mais características àquela localidade urbana ou rural que ele abriga. Deve também estabelecer uma gerência político-administrativa mais nuclear, estruturando juridicamente o poder local naquele espaço territorial.

³¹ O Distrito Federal possui forte similitude com um Estado-membro, pelas seguintes razões: possui um Executivo chefiado por um governador; os membros do Legislativo são denominados de deputados (apesar de possuírem a designação final de “distritais”); possui um Poder Judiciário próprio, e não possui municípios em seu território (Brasília não é um município, mas uma cidade, um centro urbano que abriga as sedes do Governo Federal e do Distrito Federal). Tradicionalmente, é entendido como sendo uma unidade federativa de conotação estadual, o que também será considerado por esse trabalho. Porém, é preciso observar que o Distrito Federal é uma unidade autônoma diferente dos Estados-membros, mas que sua dimensão conotativa é de nível estadual ou regional.

³² Ressalte-se que, no Brasil, há uma exceção em relação à afirmação de que as cidades e distritos urbanos estão localizados juridicamente dentro dos municípios. Trata-se de Brasília e das outras cidades existentes ao seu redor, que estão situadas no Distrito Federal.

³³ CORREIA, Arícia Fernandes. Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia. In: *Revista de direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. v. 12, n. 17, jan-dez. 2008. Rio de Janeiro: Empresa Municipal de Artes Gráficas – Imprensa da Cidade, 2008, p. III.



Em razão de este trabalho focar mais diretamente os municípios como entidades integrantes da formação federativa do Estado brasileiro, serão traçados comentários mais destacados sobre suas competências e estruturas no tópico a seguir.

3. POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988: ESTRUTURAÇÃO E COMPETÊNCIAS

Para que pudessem efetivar sua missão, a Constituição Federal concedeu aos municípios um papel de relevo na organização do Estado brasileiro. Em seu texto, atribuiu-lhes capacidades antes jamais vistas na história constitucional nacional. Ao ampliar suas competências, a Carta Magna fez com que atingissem à uma condição de destaque dentro da estrutura federativa do país, dotando-os da condição de ente integrante da Federação (art. 1º, *caput*).

Aos municípios foi deferida a condição de entidade constitucional com competências e autonomia própria (art. 18, da CF/88). Foi-lhes atribuída a prerrogativa política para compor seu governo e prover sua administração na forma e limites dispostos no ordenamento jurídico, assumindo os destinos de sua governança³⁴. Possuem capacidade de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria), autogoverno (escolha direta dos prefeitos e vereadores), autoadministração (gestão própria dos interesses locais), autolegislação (criação de leis municipais próprias dentro das competências legislativas constitucionais) e competência fiscal para instituir e cobrar tributos e outras receitas conferidas pela Lei Maior. Tudo isso comprovam a qualidade jurídico-federativa dessas entidades.

Essas atribuições que lhe foram outorgadas constitucionalmente fazem com que a formação federativa brasileira seja peculiar em relação a outros países, pois os municípios foram elevados à condição de ente integrante da forma federativa, com autonomia e competências próprias, estando equiparados juridicamente aos demais integrantes da Federação. Significa que, em tese, no âmbito interno, os municípios não sofrem qualquer imposição emanada das entidades federativas de maior dimensão. Deve haver, portanto, o respeito, a harmonia e a cooperação entre si, pois eles estão igualmente postados sob o mesmo patamar. Apenas de forma excepcional, poderá haver interferência de outra unidade federativa sobre o município. É o caso, por exemplo, das situações que ensejam a intervenção política temporária, em razão da ocorrência de um evento de anormalidade institucional descrito expressamente na Constituição Federal³⁵.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Mário Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 90.

³⁵ Assim dispõe a Constituição Federal a respeito da intervenção política nos municípios:



Ainda no que se refere aos municípios, a Constituição Federal os contemplou, em seu art. 29, com a prerrogativa de constituírem uma lei orgânica. Nela estarão constando, dentre outras matérias, os preceitos político-jurídicos fundamentais daquela edilidade. Como afirmou pelo Min. Ricardo Lewandowski, em seu voto proferido na ADI 1884-RJ, tais leis orgânicas municipais, “a rigor, configuram verdadeiras constituições locais”³⁶. Realmente, essas espécies normativas assumem um papel de Lei Maior dentro do município, em razão da intensa carga político-organizacional que suas normas trazem, sendo caracterizadoras da capacidade auto-organizativa municipal. A independência legislativa dos municípios é inquestionável, na medida em que só devem guardar respeito e obediência aos ditames da Constituição Federal e da respectiva Constituição do seu Estado. Da Lei Orgânica se irradiam todas as outras normas jurídicas municipais, que deverão ser compatíveis integralmente com o seu texto, sob pena de constituírem vício de legalidade, tanto formal quanto material.

Por determinação da Constituição Federal, as leis orgânicas dos municípios devem dispor sobre a instituição do seu autogoverno, com a existência de dois poderes constituídos: o Executivo e o Legislativo. O primeiro é exercido pelo prefeito e pelo seu vice, eleitos democraticamente através de votação majoritária dos eleitores daquela edilidade. Haverá segundo turno naqueles municípios com mais de duzentos mil eleitores quando nenhum dos candidatos atingir aquele quórum. O mandato do prefeito e do seu vice será de quatro anos, sendo permitida uma reeleição para o período subsequente (art. 29, inc. I e II c/c §5º do art. 14 da CF/88). Já o Poder Legislativo será exercido por uma câmara de vereadores, cujos integrantes serão eleitos pela votação proporcional dos eleitores da circunscrição no mesmo dia do primeiro turno da eleição do prefeito. A composição das câmaras é variável em cada município, em razão do seu número de habitantes³⁷. Os eleitos terão mandato de quatro anos, sem vedação ao número

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

³⁶ LEWANDOWSKI, Ricardo. *Voto vista na ADI n. 1842-RJ*. In. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1842-RJ. Relator: Min. Luiz Fux. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 06/13/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. p. 237. Acesso em 16 de outubro de 2013.

³⁷ Segundo ao art. 29, inc. IV da Constituição Federal, o número de vereadores por município varia entre 09 e 55. Segue abaixo a íntegra do dispositivo, lembrando que a Lei Maior apenas autoriza que os municípios tenham esse número de vereadores. Na verdade, quem estabelece o exato quantitativo é a própria legislação municipal, dentro dos limites constitucionais.

Art. 29. Omissis.

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;



de reeleições (art. 29, inc. I e IV, CF/88). Tendo em vista a importância do Poder Legislativo municipal para a presente tese, serão feitos maiores comentários sobre ele em tópico próprio deste capítulo.

No que se refere à autoadministração e à autolegislação municipais, a constituição dispôs que os municípios possuem competência administrativa e legislativa própria para sua autogestão. Quanto à competência legislativa, foram concedidas as seguintes: instituição privativa de atos normativos que

-
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
 - c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
 - d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
 - e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
 - f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;
 - g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
 - h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
 - i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;
 - j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;
 - k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
 - l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
 - m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
 - n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;
 - o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
 - p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
 - q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
 - r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
 - s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
 - t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
 - u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;
 - v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
 - w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
 - x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;



suplementem a legislação nacional e estadual, no que lhes couber (art. 30, inc. II da CF/88); a competência tributária e financeira para sua gestão fiscal (art. 30, inc. III c/c art. 145, art. 149-A, dentre outros dispositivos), bem como legislar privativamente sobre matérias de seu interesse local (art. 30, inc. I). Na seara administrativa, também lhes foi outorgada a competência para organizar seu quadro de pessoal e estrutura administrativa, desenvolver ações comuns a todos os entes (art. 23), e aquelas que lhes forem inerentes (art. 29, inc. VIII), em especial, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 29, inc. V)³⁸.

É com base na estrutura já apresentada anteriormente que se organiza o Estado Federal brasileiro. Trata-se de um federalismo peculiar, na medida em que as esferas políticas são distribuídas de forma tridimensional. Nessa organização, os municípios são reconhecidos como entes integrantes, sendo titulares, juntamente com a União e os Estados-membros, de competências legislativas e administrativas instituídas por poderes próprios. Dessa forma, coexistem em plena simetria jurídico-constitucional com os entes de maior dimensão³⁹. Para uns, foi uma conquista de grandes proporções, pois trouxe a autonomia necessária para se efetivar uma melhor governança do país; outros, pelo contrário, sequer os considera como ente federativo e criticam a decisão do constituinte originário em ter feito essa inovação no texto constitucional.

Independentemente de qualquer discussão, o fato é que os municípios são partes integrantes da estrutura política e social do país. Assim, ao invés da crítica pura e simples, é preciso que sejam pensadas novas formatações e instrumentalizações para o desenvolvimento e resolução de suas assimetrias que são encontradas em muitas comunas, grande parte delas originárias de sua precária condição econômica e da baixa qualidade da gestão implantada. E será nesse sentido que o presente trabalho busca dar sua contribuição.

4. MUNICÍPIOS COMO ENTE FEDERATIVO: POSICIONAMENTOS SOBRE A QUESTÃO

Apesar de reconhecido constitucionalmente, alguns autores entendem que os municípios não podem ser considerados como ente federativo. Argumentam inicialmente que não existe federação de municípios, mas sim de Estados-membros, pois estes é que são essenciais ao conceito dessa forma de Estado. Para os adeptos da tese, não é porque um ente territorial recebeu competências

³⁸ Em função da importância dessa expressão (assuntos e matérias interesse local) para as municipalidades, dedicar-se-á, nesta pesquisa, um tratamento em separado nos próximos capítulos. Tal interesse, bem como o “interesse comum” dos Estados-membros e Municípios quando da existência de uma região metropolitana, serão discutidos nas linhas futuras desta pesquisa.

³⁹ FERREIRA, Gustavo S. Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 234.



político-constitucionais que ele obrigatoriamente estará integrado ao conceito de Federação⁴⁰, como foi originalmente concebido quando do seu surgimento nos Estados Unidos, e como se organizam nos diversos países que o adotam. Alegam, ainda, que os municípios não participam dos rumos políticos da nação, pois não elegem representantes próprios para compor o governo central. Outra ressalva é que, no Brasil, os municípios não possuem Poder Judiciário próprio nem Tribunal de Contas (exceto, nesse caso, os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro). Além disso, não podem propor emendas à Constituição Federal e suas leis e atos normativos não estão sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade pelo STF⁴¹. Roque Carrazza acrescenta que a autonomia municipal não é cláusula pétrea, pois segundo ele, o Congresso Nacional pode aprovar uma emenda constitucional que venha a diminuir ou mesmo eliminar a autonomia dos municípios, retirando todas as atribuições que antes lhes foram conferidas⁴².

José Nilo de Castro, um dos autores que abraçam essa corrente, considera os municípios como entidades autônomas de dimensão inferior aos Estados-membros e ao Distrito Federal, mas com atribuições constitucionais devidamente previstas. Para ele, a prova dessa *capitis deminutio* está na possibilidade conferida aos Estados de estabelecerem, por meio de lei complementar estadual, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, cujas decisões obrigam os municípios integrantes a cumprirem. Daí ele pergunta: “Como um ente federado poderia se submeter a outro ente federado?”⁴³.

Com o devido respeito à opinião daqueles que não tratam os municípios como ente federativo, os argumentos elencados para embasar essa tese não são robustos e não condizem com o sentimento federativo que o constituinte de 1988 quis, de forma peculiar, adotar para o Estado brasileiro. Poder-se-ia resolver, de imediato, essa divergência com uma afirmação puramente dogmática: a de que a própria Constituição Federal confirma o status dos municípios como integrantes da estrutura federativa brasileira em vários de seus dispositivos (Ex. arts. 1º, 18, dentre outros). Sendo assim, não se teria mais o que contestar a essa realidade, já que a Lei Maior fez a menção expressa a tal consideração.

Porém, seria de pouca cientificidade indicar exclusivamente essa concepção positivo-constitucional como prova de que, realmente, os municípios integram a federação brasileira. Torna-se mais frutífero e harmonioso fazer um pequeno debate teórico sobre essa condição dos municípios, demonstrando as razões que comprovam o seu *status* de ente federativo brasileiro, rebatendo as alegações postas pelos autores opositores.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 473.

⁴¹ CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 27.

⁴² CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 150.

⁴³ CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 33.



Em primeiro lugar, refuta-se a concepção de que o conceito de federação parte exclusivamente da composição de uma forma de Estado constituído pela união dos Estados-membros, não podendo existir, no caso, uma federação de municípios.

Não há qualquer prescrição jurídica universal determinando que uma federação seja constituída apenas por Estados-membros, de modo que nada impede que sejam prescritas federações compostas de várias esferas governamentais. Ao contrário do que se afirma, não é a existência dos dois entes clássicos do federalismo simétrico (União e Estados-membros) que caracterizam uma federação. Sua principal característica está descentralização vertical de poder em outros núcleos estatais dotados de autonomia e competências político-jurídico-administrativas dentro de um mesmo território. Independentemente da quantidade de instâncias ou esferas governamentais em que se divide o Estado-nação, o que importa para caracterizar de uma federação é a inexistência de centralização político-governamental em apenas um ente e que as diversas unidades federativas existentes possuam um pacto indissolúvel de manutenção e aprofundamento dessa aliança.

Como já dito, existe várias formações de federação, cada uma adaptando a natureza e as peculiaridades de cada país. No Brasil, não é diferente. Elegeu-se aqui uma modelagem própria de federação, com a instituição de um ente governamental descentralizado, com competência local para melhor estruturar a organização estatal brasileira. Portanto, não existem motivos para se deixar de considerar os municípios como parte integrante da estrutura federativa do país. O federalismo brasileiro é reconhecidamente assimétrico, visto que possui combinações e estruturas diversas dos padrões tradicionais de federação. Esse modelo é fruto de um processo histórico de fortificação municipal que remete ao Brasil-Colônia, quando, em 1532, São Vicente, o primeiro município, já pregava uma certa autonomia da metrópole. Apesar dos avanços e retrocessos nesse trajeto histórico, os municípios chegaram à sua apoteose institucional com a Constituição de 1988.

Outra alegação é de que os municípios não possuem representantes que os façam participar diretamente das decisões políticas da nação, como ocorre com o Senado Federal que representa os Estados-membros junto ao governo central. Talvez este seja o argumento mais consistente, mas não é capaz de desconsiderar os municípios como ente federativo. Uma das características marcantes da forma federativa é a existência de instituições que representem os entes de federativos junto ao governo central. De fato, no modelo brasileiro não há essa instituição representativa dos municípios, nem em relação à União, nem em face do respectivo Estado-membro que integram.

Essa é uma característica marcante de uma federação, mas não é a principal. Na verdade, a característica mais marcante do federalismo, como já afirmado, consiste na descentralização político-jurídico-administrativo do país,



com a constituição de diversos entes internos, todos dotados de autonomia governamental e competências próprias. Havendo a identificação de tal estrutura descentralizante em um Estado, caracterizada está a federação, independentemente da existência ou não de órgão representativo dos entes de menor dimensão junto aos de maior.

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães, o que importa para caracterizar o federalismo em um Estado-nação é a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais atribuídas aos entes federados. Havendo esse requisito, a federação estará implementada. Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 determinou que os municípios se constituíssem por meio de uma lei orgânica elaborada pelo seu próprio órgão legislativo (Câmara de Vereadores), sendo tal normativa, a norma ápice daquela entidade. Assim, não há como negar seu status de ente federado, pois houve a delegação constitucional para que os municípios se autoconstituíssem politicamente. Para corroborar seu entendimento sobre a desnecessidade de órgão representativo nos entes centrais da federação, o referido autor cita o exemplo da Venezuela, que é reconhecidamente um Estado Federal, mas seu Legislativo Nacional é unicameral. Não há, naquele país, um órgão de representação dos Estados junto ao governo central⁴⁴. Também deve ser mencionado que o Senado não é um órgão exclusivo do sistema federal. Prova disso é que na França, um Estado unitário, há um Senado, que representa os interesses das unidades territoriais daquele país⁴⁵.

No Brasil, não se pode negar que, embora de forma não institucional, os municípios participam politicamente dos rumos políticos do seu Estado e do país. E o fazem através dos instrumentos de pressão política de seus representantes legais (prefeitos e vereadores) junto aos detentores de mandato nas esferas de maior dimensão (deputados e governador, no caso dos Estados e Distrito Federal, e deputados federais, senadores e até o Presidente da República, em relação à União). O jogo político exige a atenção dos agentes estaduais e federais aos anseios vindos dos representantes dos municípios. Caso não escutem a voz dos agentes municipais, poderá haver a perda do apoio eleitoral daquele município nas próximas eleições gerais.

Além dessa forma de participação política, os municípios instituem associações e federações municipalistas, a exemplo da Confederação Nacional dos Municípios, para defenderem os seus interesses junto às esferas governamentais dos Estados e, principalmente, da União. Tais entidades acabam se tornando verdadeiros instrumentos de pressão dos agentes municipais naquelas instâncias

⁴⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. *O município e a construção da democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 27.

⁴⁵ FERREIRA, Gustavo S. Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p.27.



governamentais, fazendo as vezes de entidades porta-vozes dos municípios em outras esferas. Até mesmo os parlamentos metropolitanos, objeto central de estudo deste trabalho, podem reforçar os municípios na participação informal nas decisões políticas das outras esferas federativas, como será visto mais adiante. Eles funcionarão como caixa de ressonância dos pleitos locais ou regionais para os outros entes de maior dimensão.

Esses instrumentos fazem comprovar, mesmo de maneira informal, a interferência municipal nas decisões superiores do seu Estado e da União. Um exemplo disso foi a promulgação da Emenda Constitucional n. 39/2002, que instituiu a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública municipal. Em 1999, o STF julgou inconstitucional a instituição de taxa de iluminação pública pelos municípios, no julgamento do RE 233.332/RJ⁴⁶, sumulando tal preceito em 2003 (Sumula 670)⁴⁷. Com isso, os prefeitos municipais, tanto pessoalmente quanto através de suas entidades associativas, pressionaram os parlamentares federais dos respectivos Estados-membros para tomarem alguma medida capaz de impedir que os municípios tivessem de suportar sozinhos a perda daqueles recursos, com o aumento de despesa para o financiamento daquele serviço.

Em prazo exíguo, foi promulgada citada Emenda Constitucional, instituindo uma espécie tributária completamente estranha aos que já existiam, satisfazendo, assim, o pedido das bases eleitorais municipais dos congressistas. Afinal, ou eles aprovavam tal medida ou, possivelmente, os prefeitos dos municípios não emprestariam seu apoio para a reeleição daqueles parlamentares. Como se observa, essas pressões políticas vindas das unidades municipais foram diretamente responsáveis por uma modificação de na política nacional. Isso comprova que, mesmo não possuindo um órgão político institucionalizado de representação, os municípios demonstram força perante a estrutura governamental das outras unidades federativas. Frise-se, novamente, que esses instrumentos não são meios de participação institucionalmente ou constitucionalmente deferidos aos municípios para se fazerem representar nas ações e decisões estatais dos entes de maior dimensão, principalmente junto à União. Todavia, são demonstrações de uma política governamental baseada na troca de “cooperações” entre os representantes dos entes federativos, objetivando benefícios estritamente eleitores⁴⁸.

⁴⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 233.332/RJ. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 10/03/1999. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=%28231764%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lulgvdw>. Acesso em: 15 de outubro de 2013.

⁴⁷ Sumula 670. “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.”

⁴⁸ Como afirma André Regis, no “novo federalismo brasileiro”, os instrumentos de pressão e participação política dos entes de instâncias menores perante a União não são mais monopólio dos Estados-membros (diga-se governadores). Passou-se a ser, principalmente, dos municípios. O sistema político-eleitoral adotado no país fez com que as decisões políticas nacionais de garantia da “governabilidade” necessitem fortemente de



Outro argumento entendendo que os municípios não são entes federados está no fato de não possuírem Poder Judiciário e Tribunal de Contas próprios. Rebate-se essa alegação, reafirmando-se que o elemento caracterizador de uma federação não é a quantidade de institutos criados constitucionalmente para cada ente federativo. Como já dito, a principal característica da federação está na existência de diversas esferas político-jurídico-administrativas internas dentro do território do país, dotadas de autonomia e atribuição de competências próprias. O modelo federativo pode ser variado, inclusive sem a existência de um Poder Judiciário municipal e um Tribunal de Contas exclusivo. Basta apenas que se identifiquem nos entes integrantes aquelas características que fundamentizam o princípio federativo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, as limitações da autonomia dos municípios não descaracterizam sua natureza de ente estatal. É que eles possuem poderes políticos constitucionalmente conferidos para elaborar suas próprias leis e convertê-las em atos individuais e concretos por meio de seu Poder Executivo⁴⁹. Assim, não será a ausência de um órgão julgador ou fiscalizador próprios que desconstruirá, por si só, o *status* federativo dos municípios. Na verdade, dentro da realidade brasileira, foi salutar a não previsão de um Poder Judiciário para cada município. Além de ser desnecessário, já que o Poder Judiciário estadual supre esse papel de resolver os conflitos existentes, seria altamente oneroso para os cofres públicos se cada município mantivesse esse órgão de Poder em seu território.

Deixaria de haver uma Federação se a Constituição do Brasil prescrevesse que os Estados-membros não teriam Poder Judiciário próprio e a administração da Justiça fosse exclusivamente federal? Acredita-se que não. Ter-se-ia uma Federação do mesmo jeito, desde que fossem mantidos os órgãos executivos e legislativos dos Estados-membros e permanecessem as prerrogativas da autonomia e distribuição das competências reservadas àqueles entes pela Constituição Federal. Afinal, já existe a previsão de que alguns tribunais judiciais superiores (STF, STJ e STM), mantidos pela União, também são competentes para julgar em definitivo os processos oriundos da Justiça Estadual. Outros órgãos da justiça especializada já desenvolvem seu papel em todo o território brasileiro sendo exclusivamente federais (órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça

apoio dos congressistas federais. Estes descobriram que é mais vantajoso politicamente não mais ficarem tão atrelados aos governadores dos Estados, mas sim diretamente vinculado à política do governo federal em troca de liberação de verbas orçamentárias da União para os municípios que lhes dão sustentação eleitoral. Com isso, os congressistas buscam apoio eleitoral junto aos municípios, que receberão aquelas verbas e disporão sobre as suas necessidades. Há, portanto, havendo uma verdadeira relação de “troca de favores”, em que as municipalidades, de certa maneira, pressionarão aqueles parlamentares nas decisões nacionais que mais lhes interessam (RÉGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Trad. Heldio Villar. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 37-43).

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed., atualizada por Célia Marisa Prendes e Mário Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 130.



Eleitoral). E essa organização, em momento nenhum, representa qualquer atentado à forma federativa brasileira. Assim, não haveria qualquer ofensa à Federação brasileira se a Constituição deixasse de instituir uma justiça estadual própria, ficando todo o Poder Judiciário sob o âmbito federal. *Mutatis mutandis*, sob essas mesmas motivações, residem as justificativas para a inexistência dos Tribunais de Contas municipais, além dos que já existem.

Há ainda o argumento de que os municípios não têm competência para propor emendas à Constituição Federal, a exemplo do que acontece com os Estados-membros por meio de mais da metade de suas Assembleias Legislativas. Também isso não é um elemento descaracterizador do ente municipal como integrante da Federação, pelos mesmos motivos já assinalados. Ou seja, ele não é tipificador central do Federalismo. O núcleo de sua caracterização é a divisão interna do país em esferas políticas dotadas de autonomia e competências próprias. E em relação à afirmação de José Nilo de Castro de que atos normativos municipais não estão sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, hoje está superada. A Lei n. 9.882/99, que regulamenta a utilização da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), dispõe que esse instrumento é cabível para fazer o controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos de todas as esferas políticas, inclusive as municipais, nas situações específicas dispostas no seu art. 1º, parágrafo único, inc. II, da citada lei⁵⁰. Na prática, agora se tem um tipo de controle concentrado das leis municipais em relação à Constituição Federal.

Sobre a tese da diminuição da capacidade dos municípios em razão da possibilidade dos Estados-membros instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, estando os municípios obrigados a participar desses agrupamentos, o julgamento da ADI n. 1842/RJ pelo STF, em março de 2013, e a promulgação do Estatuto das Metrôpoles (Lei n. 13.089/15) de certa forma, apresentaram, judicialmente e legalmente, uma solução para o caso. Na citada ADI, os ministros da Suprema Corte brasileira decidiram o seguinte: quando da criação pelo Estado-membros de uma região metropolitana ou das demais aglomerações de municípios, dispostos no §3º do art. 25, haverá a obrigatoriedade de participação de todos os municípios que estejam inseridos na respectiva lei complementar estadual.

Porém, isso em nada diminuirá a autonomia municipal nem significa sua subordinação aos Estados instituidores, pois continuarão mantidas sua autoadministração e autogoverno. Além disso, segundo aquela decisão judicial, a

⁵⁰ Eis o texto integral do dispositivo:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;



gestão dessas regiões deve ser feita de forma colegiada com participação de representantes do Estado e dos municípios. Essa participação retira qualquer vínculo de subordinação dos entes locais quando integrantes daquela organização⁵¹. Tal posicionamento foi referendado pela Lei n. 13.089/15, positivando essa manifestação trazida pela Suprema Corte do país. Em razão do entendimento do STF e da Lei n. 13.089/15 para esse trabalho, a matéria será melhor analisada em tópicos específicos do próximo capítulo. No momento, é suficiente este argumento para rebater aquele pensamento de José Nilo de Castro.

Também se refuta parte da argumentação de Roque Carrazza de que a autonomia dos municípios não é cláusula pétrea, pois uma emenda constitucional pode diminuí-la ou mesmo eliminá-la. Sob determinado aspecto, é defensável sua afirmação de que uma mudança constitucional possa diminuir a autonomia dos municípios. Porém, é preciso lembrar que qualquer um dos entes federativos pode sofrer uma flexibilização não só de sua autonomia, mas também na distribuição de suas competências, por meio de emenda constitucional. Porém, essa flexibilização não pode ser tal que venha a desafiar toda estrutura federativa existente no país. Afinal, é proibida a abolição da autonomia das esferas federais, em razão da expressa disposição proibitiva do §4º, inc. I, do art. 60 da Constituição Federal.

Como se sabe, um dos aspectos da autonomia dos entes federativos é a da autoadministração, caracterizada pela condução dos negócios de seu interesse sem qualquer subordinação a outras instâncias, a não ser ao ordenamento jurídico, em especial à Constituição Federal. Apesar disso, é admissível a possibilidade de haver ajustes e transferências de atribuições em uma unidade federativa. Pode até mesmo haver a reestruturação de funções estatais por meio de emenda constitucional aprovada pelo poder reformador, desde que os entes não sejam prejudicados a tal ponto de se sentirem inferiorizados ou diminuídos pelo ente que recebeu aquela nova atribuição.

O argumento de que o §4º, inc. I, do art. 60 da CF/88⁵² impede qualquer alteração na forma federativa brasileira não deve ser visto de maneira extrema, entendendo-se que a mínima alteração em seu conteúdo deve ser afastada e declarada, de imediato, inconstitucional. A interpretação desse dispositivo deve ser feita sob uma ótica de razoabilidade, considerando-se possíveis alterações pelo constituinte reformador, desde que não haja a quebra dos padrões estruturantes da Federação. Alterações nos dispositivos ou mudanças de interpretação do texto constitucional que venham a modificar a organização federativa são válidas e aceitáveis, se trouxerem um melhoramento para o próprio federalismo brasileiro,

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1842-RJ. Relator: Min. Luiz Fux. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 06/13/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?sl=%281842%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c8ess54>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

⁵² Art. 60. Omissis.

§4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;



mesmo possa haver algum prejuízo reflexo de menor monta para algum dos entes. Não há qualquer impedimento constitucional para isso. Afinal, segundo o citado dispositivo, a vedação limita-se à proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa, e não modificá-la para o seu aprimoramento.

Com efeito, uma Emenda Constitucional não pode modificar os preceitos fundamentais ou o sentimento nuclear sobre determinado instituto jurídico pensado pelo constituinte originário. Alterar os preceitos elencados naquele dispositivo constitucional para o aperfeiçoamento do federalismo defensável e necessário, pois representa o acompanhamento positivo da Constituição às novas demandas da população.

Nesse sentido, André Elali afirma que a autonomia dos entes políticos internos pode ser modificada, quando se objetiva implementar políticas integrativas para a resolução das desigualdades regionais e sociais. Pode-se, também, reformular as suas competências, se esta medida fortalecer o pacto federativo e venha a solucionar problemas como: a guerra fiscal entre eles; uma melhor repartição de receitas, principalmente para os municípios⁵³ e adoção de políticas integradas. É o que acontece, por exemplo, com a criação de regiões metropolitanas, onde o município flexibilizará sua autonomia em prol daquela regionalidade, com o intuito de perseguir algo maior, que é a própria elevação dos entes políticos integrantes daquela região. Tal concepção já foi proclamada pelo próprio STF quando do julgamento da ADI n. 2024/DF, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence. Conforme decidido, são permissíveis alterações no princípio federativo brasileiro, pois as limitações do §4º, inc. I, do art. 60 da CF/88 não significam intangibilidade literal. Porém, nenhuma modificação poderá suprimir os princípios básicos que foram assegurados pelo constituinte originário^{54 55}.

Roque Carrazza não está integralmente equivocado ao afirmar que uma emenda constitucional pode diminuir a autonomia dos municípios. Acrescente-se apenas que isso também acontece com os outros entes da Federação, desde que sejam respeitados os limites traçados pelo constituinte originário. Se houve alguma alteração, é no sentido de buscar um melhoramento da estruturação federativa brasileira como um todo. Por decorrência, tal alteração não pode

⁵³ ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005, pp. 59-60.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2024-DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 03/05/2007, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=%282024.NUME.+OU+2024.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/buworzv>. Acesso em 16 de outubro de 2013.

⁵⁵ Não há um rol de possibilidades expressas sobre quais mudanças constitucionais podem ser efetivadas em relação ao princípio federativo. Mas, de certa forma, há um consenso doutrinário em relação a alguns preceitos que não podem ser alterado em relação à Federação brasileira, como: de secessão; supressão total da autonomia dos entes federados, em especial dos municípios; abolição da competência tributária da unidade federativa etc. Assim, independentemente dos debates doutrinários sobre quais matérias federativas podem ser reformadas, compete exclusivamente ao Poder Judiciário analisar detidamente, no caso concreto, se determinada modificação vai ou não ser um atentado ao princípio federativo.



inferiorizar a condição de um ente em relação ao do outro. Por óbvio, é terminantemente vedada à abolição integral da autonomia municipal, pois uma medida dessa seria contrária ao próprio sentimento federativo do constituinte originário, quando elevou os municípios à condição de unidade estatal de 3º grau da Federação, como denomina Hely Lopes Meirelles⁵⁶.

Diante de todas essas fundamentações e refutações aos argumentos em contrário, é imperioso admitir os municípios como verdadeiras unidades federativas do país. Até porque existe o reconhecimento constitucional desse status, contemplando o federalismo assimétrico adotado pelo Brasil. Nele se encontra a “triade governamental federativa brasileira”,⁵⁷ onde três órbitas diversas de poder, dotadas de autonomia, giram em torno de qualquer indivíduo no país.

5. ALGUMAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Apresenta-se, nesse momento, uma pequena visão sobre as problemáticas que os municípios brasileiros enfrentam, em especial, os de médio e pequeno porte. Tais adversidades colaboram, e muito, para o engessamento e incapacidade dos municípios terem uma maior resolutividade de anseios de sua população.

A realidade dos municípios brasileiros não é formada apenas de pontos positivos traduzidos por sua autonomia e elevação ao *status* de ente federativo integrante da organização político-administrativa do país. Pela própria estruturação prevista na Constituição, os municípios, em sua grande maioria, sofrem com problemas e discriminações de ordem administrativa, políticas e, principalmente, financeira. Não se pode deixar de enfatizar que o modelo federalista brasileiro trouxe algumas celeumas de ordem concreta. Se por um lado, a Constituição brasileira incluiu os municípios como ente integrante da Federação, por outro, não os dotou, devidamente, das prerrogativas necessárias ao seu fortalecimento⁵⁸. Com o passar dos anos, surgiram situações de ordem estruturantes que fizeram com que os municípios, na prática, passassem a ser dependentes dos Estados-membros e da própria União. Com isso foram sendo criados marcantes traços de desequilíbrio, concentração de poderes e pouca cooperação entre os entes⁵⁹. Alguns desses problemas são:

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Mário Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 130.

⁵⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia. In: *Revista de direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. vol. 12, n. 17, jan-dez. 2008. Rio de Janeiro: Empresa Municipal de Artes Gráficas – Imprensa da Cidade, 2008, pp. 128-129.

⁵⁸ SANTANA, Jair Eduardo. *Tratado teórico e prático do vereador: teoria, prática e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 27.

⁵⁹ CLARK, Giovanni. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 72.



a) Concentração da arrecadação de receitas nos entes de maior dimensão, em especial, na União. Segundos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, os municípios, em 2011, arrecadaram com seus tributos apenas 5,52% da receita tributária nacional, representando apenas 1,95% do PIB brasileiro, enquanto que os Estados-membros arrecadaram 24,44%, representando 8,63% do PIB. Já a União arrecadou 70,04% da receita tributária, contabilizando 24,73% do total de recursos produzidos no país⁶⁰. Tal percentagem, mesmo com as transferências legais que são repassadas pela União e pelos Estados e que fazem elevar as receitas municipais é insignificante. Como se observa, a parcela da receita que fica para o município é desproporcional às obrigações que têm com a população. Como resultado de desequilíbrio, as municipalidades mais pobres passam a mendigar junto aos outros entes por mais recursos, diminuindo consideravelmente a autonomia que lhes foi consagrada constitucionalmente.

b) Em razão das facilidades existentes no texto original da Constituição (art. 18, §4º)⁶¹, houve a criação de vários pequenos municípios em todo o Brasil. No entanto, em sua imensa maioria, não tinham qualquer viabilidade econômico-financeira para se auto-sustentarem, fazendo com que vários deles já nascessem fadados à pobreza. Muitos foram sendo criados apenas para satisfazerem o interesse político das famílias poderosas da região e para manterem a estrutura de poder de outros agentes políticos (governadores, senadores, deputados etc.), que se beneficiaram com a criação das novas municipalidades.

c) Falta de estrutura política e administrativa verificada na maioria dos municípios, principalmente nos mais pobres, para o desenvolvimento pleno de suas funções institucionais, em especial, a prestação de serviços públicos à população⁶².

⁶⁰ BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Carga tributária no Brasil 2011: análise por tributos e base de incidência*. Brasília, DF, nov. 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf>. Acesso: 16 de outubro de 2013. p. 9.

⁶¹ Eis a redação original desse dispositivo constitucional:
Art. 18. *Omissis*.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

⁶² Segundo Gustavo Sampaio Telles Ferreira, a problemática municipal decorre, em grande parte, da simetria que a Constituição Federal outorgou aos municípios, deixando-os indistintamente sob um mesmo patamar político, sem averiguar as peculiaridades existentes entre eles. Assim, todas as municipalidades, tanto as mais desenvolvidas e com a maior densidade populacional, quanto os mais pobres em recursos e em dimensão, possuem o mesmo grau de autoridade institucional. E isso, para o autor, foi um grande equívoco, pois nem todos possuem igual potencialidade econômica e capacidade de resolver os seus problemas de forma isolada. Nesse caso, deveria haver uma reformulação federativa, estabelecendo uma especialização entre os municípios em função de suas dimensões populacionais, distribuição de suas riquezas e recursos naturais. Dever-se-ia ofertar mais autonomia àqueles mais desenvolvidos, elevando-os a um novo status federativo (cidade-estado). Consequentemente, seria atribuída uma menor emancipação para àqueles que possuísem níveis mais baixos nos índices citados e fossem incapazes de efetivar uma gestão plena de suas funções,



Esses e outros problemas fazem com que o ente municipal não seja, na prática, tão autônomo perante as outras instâncias federativas da nação. Tantas desconformidades e dependências financeiras prejudicam a harmonia do pacto federativo nacional, eclodindo naquilo que foi aqui denominado como sendo uma “interferência branca” de um ente federativo sobre o outro; ou até mesmo na atual Proposta de Emenda à Constituição (PEC n. 188/2019) que tramita no Congresso Nacional, pretendendo incorporar a outros os municípios com até cinco mil habitantes que não comprovarem, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira⁶³.

Sem sombra de dúvida, o principal problema que assola os municípios brasileiros em relação aos demais entes da Federação é a questão financeira⁶⁴. A parte do “bolo tributário” reservada aos municípios é desproporcional à quantidade de obrigações que são assumidas por eles. E o maior prejudicado com esse desequilíbrio é a população, que fica desprovida dos serviços mínimos que deveriam ser ofertados. Foi considerável o aumento dos encargos municipais com o advento da Constituição de 1988, e se esperava que a sua capacidade financeira fosse compatível com as obrigações assumidas. Porém, verificou-se uma desconformidade na participação dos entes locais na arrecadação tributária, inexistindo uma relação de proporcionalidade na equação entre obrigações municipais e recursos para o seu financiamento⁶⁵.

Para que se possa minimizar tal situação, necessário se faz desenvolver instrumentos que levem os municípios a conquistarem sua autonomia financeira. Espera-se que, pelo menos, algumas medidas diminuam sua dependência de recursos, como, por exemplo, maiores transferências governamentais ou criação de fundos federais específicos para financiar ações promovidas pelas municipalidades. Este é um fator primordial para o restabelecimento de sua

ficando mais próximos assistencialmente dos Estados-membros (FERREIRA, Gustavo S. Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, pp. 278-280).

⁶³ Eis o dispositivo da referida PEC n. 188/2019 que trata da sustentabilidade dos municípios brasileiros, e de sua eventual incorporação caso não consiga ser considerado “sustentável”.

“Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º O A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020.”

⁶⁴ A questão financeira municipal será retomada no capítulo seguinte, em que se demonstrará sua insuficiência para o financiamento dos serviços públicos necessários à população.

⁶⁵ SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, pp. 14-15.



estrutura político-administrativa, além de ser instrumento de fortalecimento enquanto integrante do pacto federativo nacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta é, em resumo, a situação que se encontra a Federação brasileira e sua peculiar estruturação em três esferas político-jurídicas distintas, com a especial existência dos municípios com seu ente integrante. Apesar dessas alternâncias de intensidade que o federalismo brasileiro tem passado, o fato é que, desde sua implementação, na Constituição de 1891, essa forma de Estado foi preservada nas constituições seguintes, sendo considerada como a mais propícia e adequada para o país.

A prova disso, é que em determinado período histórico, foi modificado o sistema de governo brasileiro, quando se adotou o parlamentarismo (1961-1963), e, depois, já sob os auspícios da própria Constituição de 1988, foi promovido um plebiscito para a escolha popular da forma e sistema de Governo (1993). Mas, desde sua instauração, há mais de cento e vinte anos, não se cogitou em abolir a forma federal adotada. Pelo contrário, ela foi solidificada como uma estrutura pétrea, incapaz de ser expurgada por inteiro do cenário jurídico-político do Brasil.

É possível modificar e adaptar o modelo federal aos anseios sociais. Essa é uma meta a ser atingida para tornar o sistema mais adequado às novas exigências da sociedade brasileira, principalmente no que se refere à melhoria das condições dos municípios. O que não se pode é romper totalmente com essa forma historicamente adotada, pelos menos, durante a vigência da atual constituição. Mesmo diante de todas as peculiaridades que o Brasil possui, a priori, não se enxerga melhor forma para a organização do Estado brasileiro, tanto em seu aspecto político-institucional quanto no que se refere à manutenção do seu fundamento democrático.

Uma vez ultrapassadas as discussões acerca da qualidade do município como integrante da federação, inovação esta trazida, expressamente, pelo constituinte originário de 1988, e que, ao nosso ver, não pode ser desnaturada pelos argumentos em contrário, é preciso pensar soluções que confirmem uma real autonomia para estes entes. As desconformidades e dependências financeiras em relação aos Estados e a União é a causa primeira que prejudica a harmonia do pacto federativo e reforça uma perigosa distorção: a incompatibilidade entre o extenso rol de obrigações constitucionalmente assumidas e a baixa capacidade e independência econômica para implementação das políticas públicas de sua competência.

Portanto, desenvolver mecanismos que confirmem uma real autonomia financeira aos municípios, com a conseqüente redução da injusta dependência para com os demais entes federados, a exemplo da ampliação do poder arrecadatório, da fixação de transferências constitucionais mais expressivas e da



criação de fundos federais específicos para financiar ações promovidas pelas municipalidades, têm o condão de dotar o mais jovem ente federado brasileiro das prerrogativas necessárias ao seu fortalecimento.

Somente dessa forma, com a busca da resolução das assimetrias decorrentes da precária condição econômica e da baixa qualidade da gestão de muitos municípios, é que será possível alcançar os reais objetivos que nortearam a criação do peculiar federalismo tridimensional brasileiro, que é atendimento integral e eficiente e das demandas mais urgentes da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Carga tributária no Brasil 2011: análise por tributos e base de incidência*. Brasília, DF, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf>>. Acesso: 16 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 233.332/RJ. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, 10/03/1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=%28231764%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lulgydw>>. Acesso em: 15 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1842-RJ. Relator: Min. Luiz Fux. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 06/13/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=%281842%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c8ess54>>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2024-DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 03/05/2007, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=%282024.NUME.+OU+2024.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/buworzv>>. Acesso em 16 de outubro de 2013.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CORREIA, Arícia Fernandes. Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia. In. *Revista de direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. v. 12, n. 17, jan-dez. 2008. Rio de Janeiro: Empresa Municipal de Artes Gráficas – Imprensa da Cidade, 2008.



ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.

FERREIRA, Gustavo S. Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. *O município e a construção da democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Mário Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

RÉGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Trad. Heldio Villar. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. *Tratado teórico e prático do vereador: teoria, prática e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

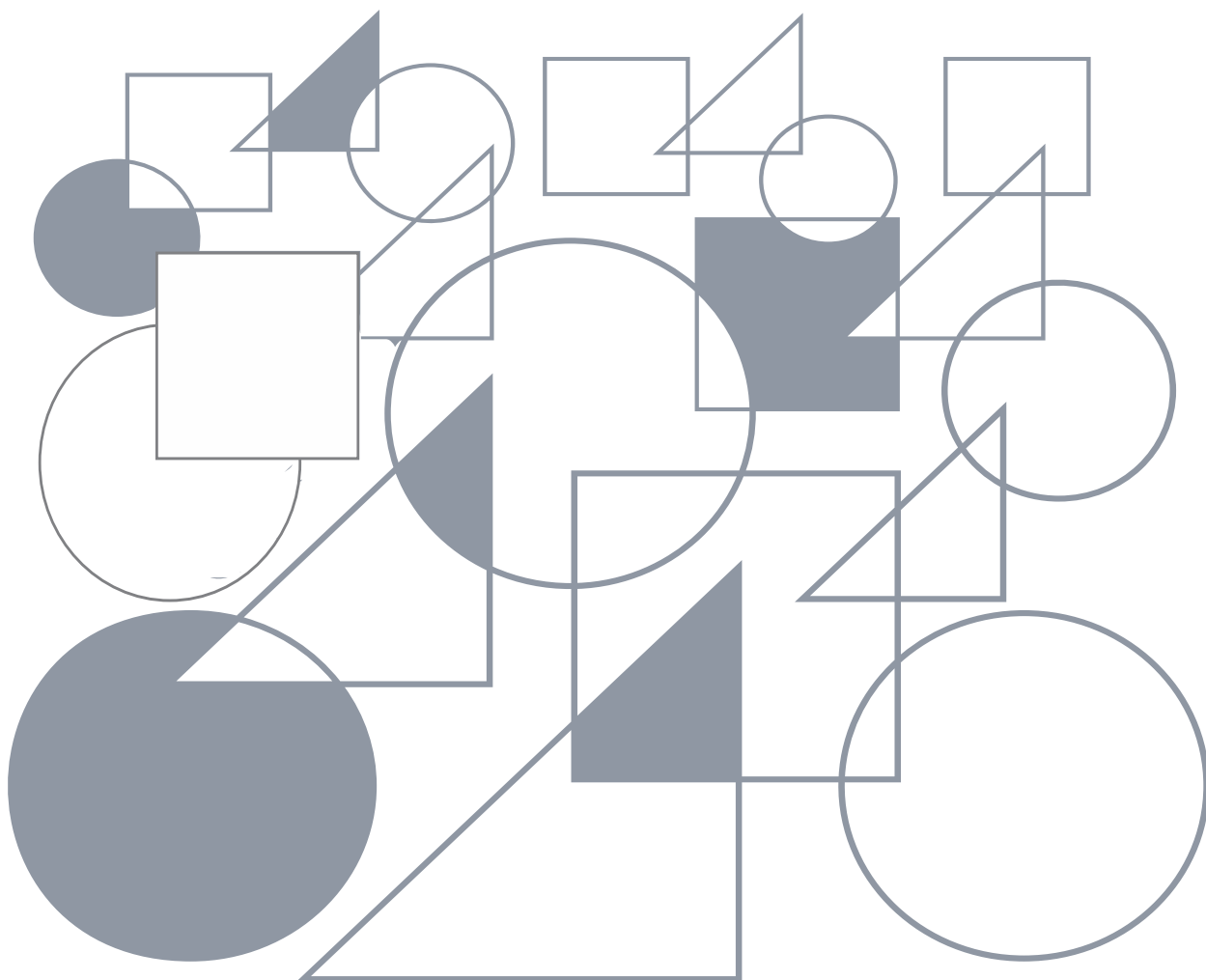
SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

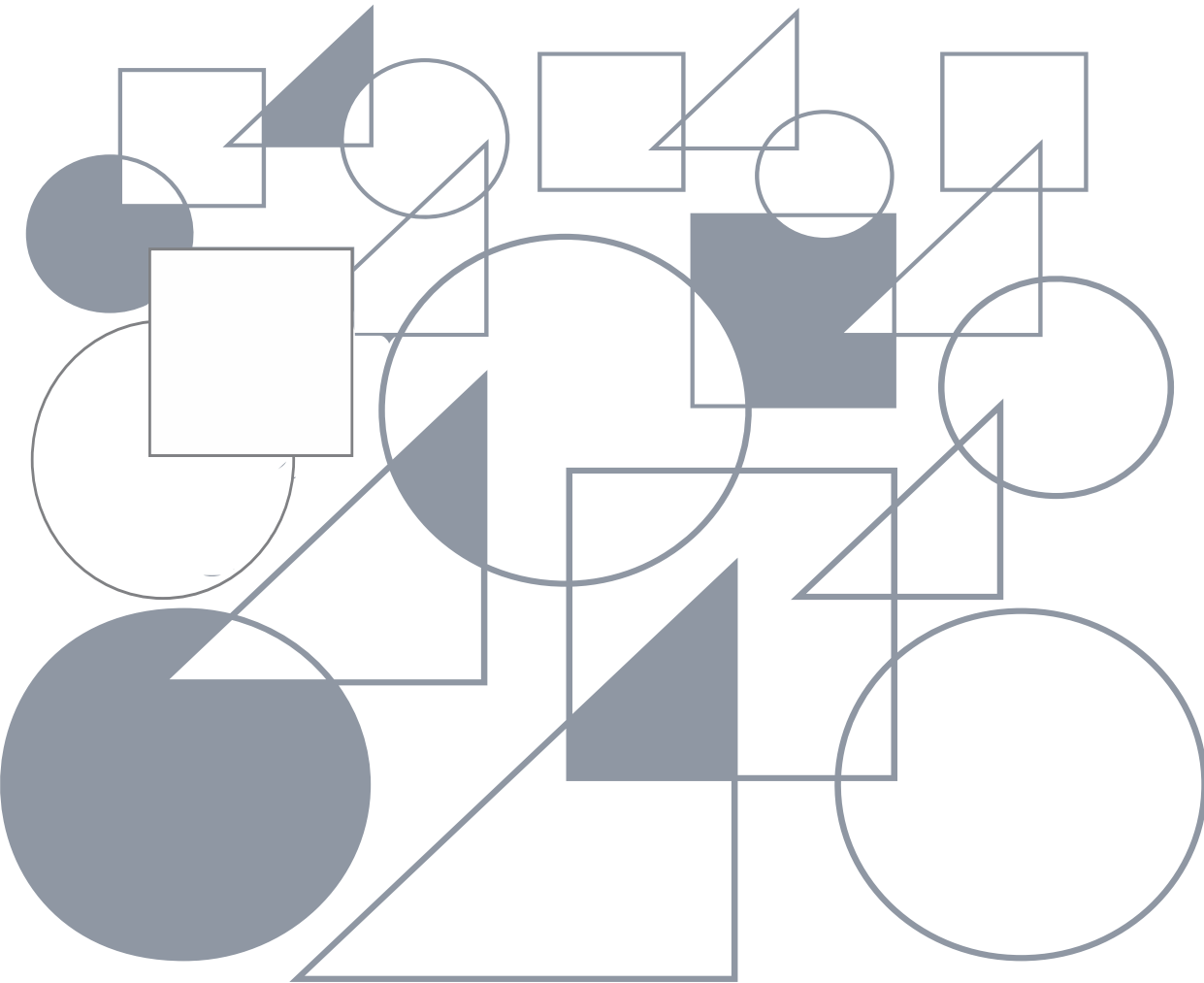
ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.





**JUVENTUDE E EDUCAÇÃO: ANÁLISE DO PROJETO
POLITEENZANDO COMO ESTRATÉGIA DE
FORTELECIMENTO DEMOCRÁTICO**





JUVENTUDE E EDUCAÇÃO: ANÁLISE DO PROJETO POLITEENZANDO COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

*Iris Maria Taboza Cristino⁶⁶
Gustavo Barbosa de Mesquita Batista⁶⁷*

RESUMO

A apatia política entre os jovens brasileiros tem se intensificado nas últimas décadas, desafiando a consolidação de uma cultura democrática participativa. Este ensaio analisa o projeto "PoliTEENzando: Jovem que vota, muda a rota", promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB), como uma estratégia concreta de fortalecimento democrático por meio da educação cidadã. A partir do referencial teórico da pedagogia freireana, defende-se que a educação política emancipadora, baseada no diálogo, na escuta ativa e na construção coletiva do conhecimento, é essencial para despertar o protagonismo juvenil e fomentar a participação consciente na esfera pública. Argumenta-se que tais iniciativas devem ser permanentes e descentralizadas, a fim de atingir um público mais amplo e diverso. Conclui-se que investir na educação política da juventude é um caminho fundamental para enfrentar a desinformação, combater o ceticismo institucional e formar cidadãos críticos, capazes de atuar ativamente na defesa dos valores democráticos.

Palavras-chave: Juventude; educação política; democracia; protagonismo juvenil; Paulo Freire.

1 INTRODUÇÃO

A participação política da juventude representa um dos pilares fundamentais para a vitalidade democrática de qualquer sociedade. Segundo dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nas eleições de 2024, o número de eleitores entre 16 e 24 anos alcançou a marca de 20 milhões, o que revela o potencial transformador desse segmento etário no processo democrático.

Contudo, mesmo estando habilitada a votar, a taxa de abstenção dessa faixa etária foi de 22,5%. Destaca-se que esse dado significativo indica que o

⁶⁶Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGDH/UFPB). E-mail: tabozairis@gmail.com.

⁶⁷Doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Recife/UFPE. Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). E-mail: gustavobm.batista@gmail.com.



alistamento eleitoral, muitas vezes, não se traduz em uma participação política ativa ou em um engajamento consciente.

Nos últimos anos, o Brasil tem sido marcado por escândalos e por inúmeras campanhas de desinformação direcionadas ao sistema eleitoral que colocam em xeque a confiança nas instituições e fomentam a apatia política, principalmente entre os mais jovens. Como afirma Bobbio (1986), embora a democracia se defina como um regime de transparência e participação, ela convive com a permanência de poderes invisíveis, oligarquias e promessas não cumpridas, fatores que frequentemente geram frustração e desconfiança.

É necessário, portanto, compreender que o desinteresse dos jovens pela política se trata de um fenômeno multifatorial, e não de uma característica geracional imutável, resultado, em parte, de uma formação educacional que, por vezes, negligencia o desenvolvimento da consciência cidadã.

Nesse contexto, iniciativas como o projeto "PoliTEENzando: Jovem que vota, muda a rota", desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) por meio da Escola Judiciária Eleitoral (EJE-PB), em parceria com a Secretaria de Estado da Educação da Paraíba e com o apoio da Câmara dos Deputados, que reuniu adolescentes de 15 a 17 anos para discutirem política, democracia e cidadania, emergem como estratégias necessárias para a formação de uma consciência crítica e ativa, capaz de fomentar o protagonismo juvenil na construção de uma cultura democrática sólida e plural.

A proposta deste ensaio é analisar a importância de projetos educativos voltados à juventude, com ênfase no PoliTEENzando, que incentivem não apenas o voto, mas a compreensão dos processos democráticos, o engajamento político e o sentimento de pertencimento à esfera pública. Para isso, será adotada como base teórica a concepção de educação libertadora de Paulo Freire, que defende uma prática pedagógica crítica, dialógica e emancipadora, capaz de despertar nos sujeitos a consciência de seu papel histórico e político.

Justifica-se este estudo pela necessidade de ampliar o debate sobre o papel das instituições como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) na promoção de projetos de formação cidadã, sobretudo diante de um cenário marcado por desinformação, polarização e ceticismo em relação à política institucional. Assim, busca-se evidenciar que a democracia se constrói não apenas nas urnas, mas também nas salas de aula, nos círculos de cultura e nos espaços de escuta e participação.

2 JUVENTUDE E DEMOCRACIA: ENTRE A APATIA POLÍTICA E O POTENCIAL TRANSFORMADOR

A democracia, longe de se restringir ao ato de votar, constitui-se como um espaço em permanente construção e disputa. Nesse processo, a juventude ocupa um papel fundamental, pois carrega consigo o potencial da inovação, do



inconformismo e da abertura ao novo. Entretanto, o engajamento dos jovens no cenário político brasileiro ainda é escasso. Essa escassez, contudo, não está necessariamente ligada à ausência de alistamento eleitoral ou ao voto.

Dados recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indicam que, em 2024, o número de eleitores entre 16 e 17 anos cresceu 14,22% em comparação com o último pleito municipal. No entanto, isso não significa, por si só, um maior envolvimento com a política institucional. Uma pesquisa divulgada pelo Brasil de Fato (2022), realizada com jovens de 15 a 29 anos, mostra que a maioria deles não se sente representada e sequer conversa sobre política com frequência. Esses dados revelam um distanciamento entre ter jovens como eleitores e sua participação real na política, sendo importante entender melhor a situação para direcionar ações eficazes.

Atualmente, existem diversos programas voltados para incentivar o alistamento eleitoral de adolescentes entre 15 e 17 anos. Todavia, o simples estímulo ao cadastramento não é suficiente para superar a apatia política juvenil que decorre, na maioria das vezes, da falta de informação, da pouca confiança nas instituições, de experiências de aprendizado político que não incentivam o diálogo e da sensação de que não têm poder para influenciar as decisões públicas.

Destarte, esse desafio só pode ser enfrentado a partir de uma educação política de caráter emancipatório, capaz de levar os jovens a reconhecerem seu papel social e a perceberem o potencial transformador de seu voto. Como destaca Santiago (2022), a presença de jovens no eleitorado não deve ser somente numérica, mas refletir uma participação consciente, informada e engajada. Apenas aumentar o número de jovens eleitores não é suficiente para garantir que eles se envolvam na política de forma contínua.

Nesse sentido, Santos e Custódio (2024), ao analisarem a campanha "Meu Primeiro Título #Boravotar", promovida pelo TRE de Santa Catarina, demonstram que políticas públicas bem estruturadas e contínuas podem, de fato, elevar as taxas de alistamento eleitoral entre adolescentes de 16 e 17 anos, revertendo tendências históricas de queda. No entanto, os autores ressaltam que ações pontuais de incentivo ao voto, especialmente, concentradas em anos eleitorais, não são suficientes para reverter o desinteresse juvenil pela política de forma duradoura.

Diante desse cenário, torna-se urgente a criação de espaços permanentes de escuta e diálogo, principalmente, promovidos por órgãos da Justiça Eleitoral, que possibilitem a educação cidadã e o fortalecimento da consciência eleitoral entre os jovens. Mais do que ser vista como o 'futuro da nação', a juventude deve ser reconhecida como protagonista do presente, com voz, ação e poder de decisão no cenário político atual.



3. EDUCAÇÃO POLÍTICA EMANCIPADORA: DIÁLOGOS COM PAULO FREIRE

A educação política emancipadora deve ser compreendida como um processo formativo que valoriza o diálogo, a escuta e a reflexão coletiva. Em *Pedagogia do Oprimido*, Freire (1970) demonstra que educar não é simplesmente transmitir conteúdos, mas criar condições para que os sujeitos compreendam a realidade, dialoguem sobre ela e participem de sua transformação.

Nesse horizonte, a dialogicidade, em Freire (1970), é mais do que uma técnica didática: configura-se como princípio ético-político. Supõe respeito mútuo, abertura ao outro e construção coletiva do saber. Na prática, essa pedagogia se concretiza através de metodologias participativas, como os círculos de cultura, nos quais a experiência vivida pelos participantes constitui o ponto de partida para a produção do conhecimento. Outrossim, essas práticas favorecem o exercício da autonomia, o pensamento crítico e o engajamento na transformação social.

A conscientização é outro eixo central. Trata-se do despertar da consciência crítica, que leva o sujeito a perceber-se como parte de um contexto histórico, social, econômico e político e a reconhecer sua capacidade de agir sobre ele. Ao desenvolver essa consciência, o indivíduo rompe com a condição de objeto das estruturas sociais e assume-se como sujeito de sua própria história. Como afirma Freire (1967, p. 105): "toda compreensão de algo corresponde, cedo ou tarde, a uma ação. Captado um desafio, compreendido, admitidas as hipóteses de resposta, o homem age".

Retomar o pensamento freireano é fundamental para a construção de projetos que promovam uma educação política emancipadora para jovens, tendo como premissas o diálogo e a conscientização. Essa tarefa, contudo, não pode se restringir à escola: deve ser assumida como compromisso coletivo por instituições que compõem o sistema democrático. Ao educar para além da sala de aula, as instituições contribuem para uma cultura política mais crítica, consciente e engajada, capaz de enfrentar o desinteresse e a desinformação, e, assim, formar para além de eleitores, mas uma nova geração preparada para o exercício pleno da cidadania.

4 POLITEENZANDO: UM EXEMPLO INSTITUCIONAL DE EDUCAÇÃO CIDADÃ EM PRÁTICA

Diversos Tribunais Regionais Eleitorais vêm desenvolvendo projetos que buscam promover o diálogo e a conscientização dos jovens sobre democracia e cidadania, ultrapassando o mero incentivo ao alistamento eleitoral. Projetos como o "Nosso Parlamento" do TRE-DF, o "Cidadania em Todo Lugar" do TRE-BA, o "Agentes da Democracia" do TRE-TO e o "PolíTEENzando" do TRE-PB buscam



estimular a consciência crítica, o protagonismo juvenil e a participação cidadã em sentido amplo.

Nesse contexto, analisaremos o projeto PoliTEENZando como vetor de fortalecimento democrático e promoção de protagonismo juvenil. O projeto “PoliTEENZando: Jovem que vota, muda a rota”, foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) em parceria com a Secretaria de Estado da Educação da Paraíba e com o apoio da Câmara dos Deputados. Inicialmente, o evento ocorreu na capital do estado, porém deve ocorrer também em Campina Grande e Patos.

A metodologia desse projeto contou com reuniões preparatórias para definir logística, mobilização e programação que envolveu não apenas o presidente do TRE/PB, secretários e diretores, mas também estudantes líderes de turma, representantes de grêmios estudantis e de programas como Geração Protagonista, participando ativamente e manifestando seu ponto de vista na organização do projeto (TRE-PB, 2025a).

Essa dimensão participativa do projeto dialoga, diretamente, com a concepção de “nova cidadania” proposta por Dagnino (1994), segundo a qual a cidadania não deve ser entendida apenas como o acesso a direitos previamente estabelecidos, mas como uma construção histórica e política em que sujeitos sociais, em primazia aqueles tradicionalmente excluídos, tornam-se ativos na definição do que consideram como seus direitos. Para a autora, a cidadania é uma estratégia política que emerge de práticas concretas e da luta por reconhecimento, articulando o direito à igualdade com o direito à diferença.

Nesse sentido, ao inserir adolescentes no planejamento e na execução das ações, o PoliTEENZando estimula o protagonismo juvenil, bem como contribui para a criação de novos espaços públicos, onde os jovens são reconhecidos como coautores da democracia e não meros destinatários de políticas institucionais. Em verdade, essa relação horizontal, baseada no diálogo, entre as instituições e os jovens é fundamental para a construção de projetos que visem a estimular esses adolescentes a se sentirem parte da esfera pública e vetores de fortalecimento da democracia brasileira.

O local escolhido para sediar o evento na cidade de João Pessoa, foi o Teatro de Arena do Espaço Cultural, considerado simbólico e acessível. Com isso, a escolha de um lugar aberto, em formato retangular, foi estratégica para tornar o ambiente mais acolhedor e propício ao diálogo participativo com os jovens (TRE-PB, 2025b).

Destaca-se como público-alvo, estudantes entre 15 e 17 anos da rede pública de ensino do estado da Paraíba, reunindo cerca de mil adolescentes. A escolha desse público é importante porque jovens nessa idade estão em transição: ainda não obrigados a votar, mas em processo de formação civil e política (TRE-PB, 2025c).



Contudo, o projeto promoveu rodas de conversa, oficinas, debates sobre democracia, quiz interativo sobre cidadania e palestras. Os relatos de participantes, divulgados pelo próprio *site* do TRE-PB, revelam um sentimento de empoderamento, reconhecimento de seu papel social e de maior interesse pelos temas políticos. Ademais, os estudantes destacaram a importância de entender o funcionamento do sistema eleitoral, além de expressarem a percepção de que sua voz pode e deve contribuir para a construção de uma sociedade mais democrática e plural.

5 CONCLUSÃO

Diante dos desafios enfrentados pela democracia contemporânea, torna-se imperativo a condução de projetos educativos voltados para a formação cidadã da juventude, que devem ultrapassar o incentivo pontual ao alistamento eleitoral e buscar, de forma estruturada e contínua, o desenvolvimento de uma consciência crítica e ativa. Nesse sentido, é essencial a adoção de uma pedagogia freiriana, baseada no diálogo, na escuta ativa e na valorização das vivências dos sujeitos, como caminho para despertar o senso de pertencimento e o protagonismo dos adolescentes no processo democrático.

O projeto "Politeenzando", destaca-se por incorporar elementos estruturantes de uma educação política libertadora, ao articular teoria e prática em um modelo pedagógico baseado no diálogo, na escuta e na participação ativa. Sua metodologia combina coplanejamento com lideranças estudantis, rodas de conversa, oficinas, debates e quizzes, compondo um ecossistema de aprendizagem horizontal e engajadora. Assim, essa arquitetura didático-participativa promove o aumento do conhecimento cívico, a escuta horizontal, o debate qualificado e a participação efetiva dos jovens na construção de uma cultura política mais consciente.

Ao se sentirem ouvidos e valorizados, esses adolescentes podem compreender a importância do voto e, sobretudo, desenvolverem um sentimento de responsabilidade e compromisso com a democracia. São estratégias que possibilitam impulsionar a se alistarem como eleitores, mesmo diante da facultatividade do voto.

Entretanto, para que esse impacto se amplie de maneira efetiva, é fundamental que projetos como o Politeenzando deixem de ser ações pontuais concentradas em cidades-polo e passem a ser políticas permanentes e descentralizadas, alcançando todas as regiões do Estado. A interiorização dessas iniciativas é decisiva para garantir que adolescentes de diferentes contextos sociais e geográficos também tenham acesso a espaços de escuta, formação política e participação cidadã.

Diante do atual cenário de polarização e descrença nas instituições, experiências como essa assumem um papel estratégico na defesa da democracia.



Como alertam Levitsky e Ziblatt (2018), as democracias não morrem de forma abrupta, mas aos poucos, pela corrosão de seus pilares básicos. Por isso, investir na educação política da juventude é investir na construção de uma cidadania ativa, resistente ao autoritarismo e comprometida com os valores democráticos. Projetos como o PoliTEENZando demonstram que é possível formar não apenas eleitores, mas sujeitos históricos conscientes de seu poder de transformação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL DE FATO. **Juventude na política: pesquisa aponta dificuldade do tema atrair grupo de 15 a 29 anos**. 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/06/15/juventude-na-politica-pesquisa-aponta-dificuldade-do-tema-atrair-grupo-de-15-a-29-anos>. Acesso em: 22 set. 2025.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 1. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1994. p. 103-115.

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 23. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

SANTOS, C. L. dos; CUSTÓDIO, A. V. Voto adolescente: exame da campanha de incentivo ao alistamento eleitoral do TRE/SC (2022). *REJUR*, Mossoró: Universidade Federal Rural do Semi-Árido, v. 8, n. 16, p. 148-168, jul./dez. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA. **Politeenzando reúne mais de mil estudantes no Espaço Cultural**: primeira edição do evento promove protagonismo juvenil e participação cidadã em João Pessoa. João Pessoa, 12 ago. 2025c. Disponível em: <https://www.tre-pb.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Agosto/politeenzando-reune-mais-de-mil-estudantes-no-espaco-cultural?SearchableText=POLITEENZANDO>. Acesso em: 15 set. 2025.

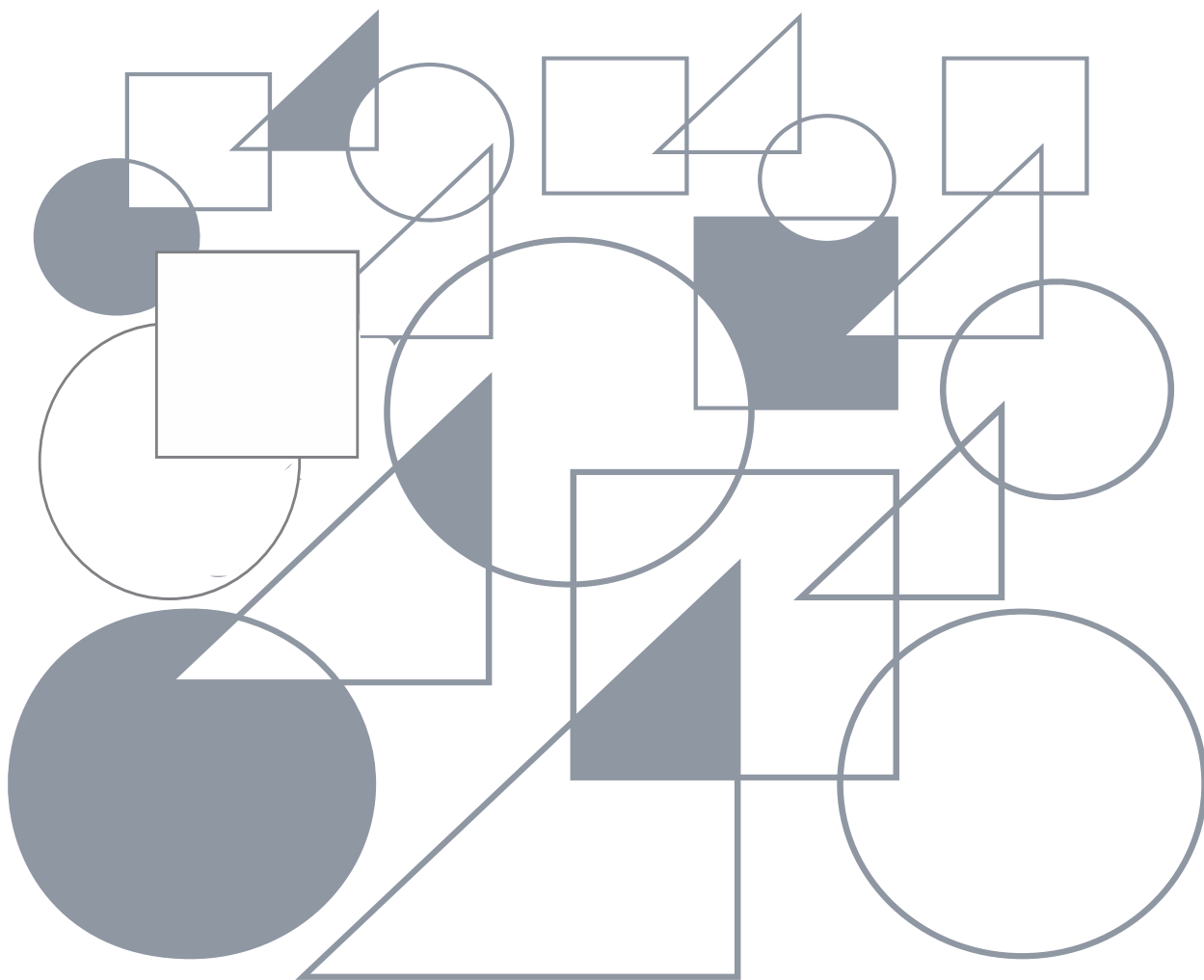
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA. **PoliTEENZando: TRE-PB visita Teatro de Arena no Espaço Cultural**. João Pessoa, 29 jul. 2025b. Disponível em: <https://www.tre-pb.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Julho/politeenzando-tre-pb-visita-teatro-de-arena-no-espaco-cultural>. Acesso em: 15 set. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA. **Reunião no TRE-PB alinha ações para o evento PoliTEENZando**: representantes da Secretaria de Estado da Educação e



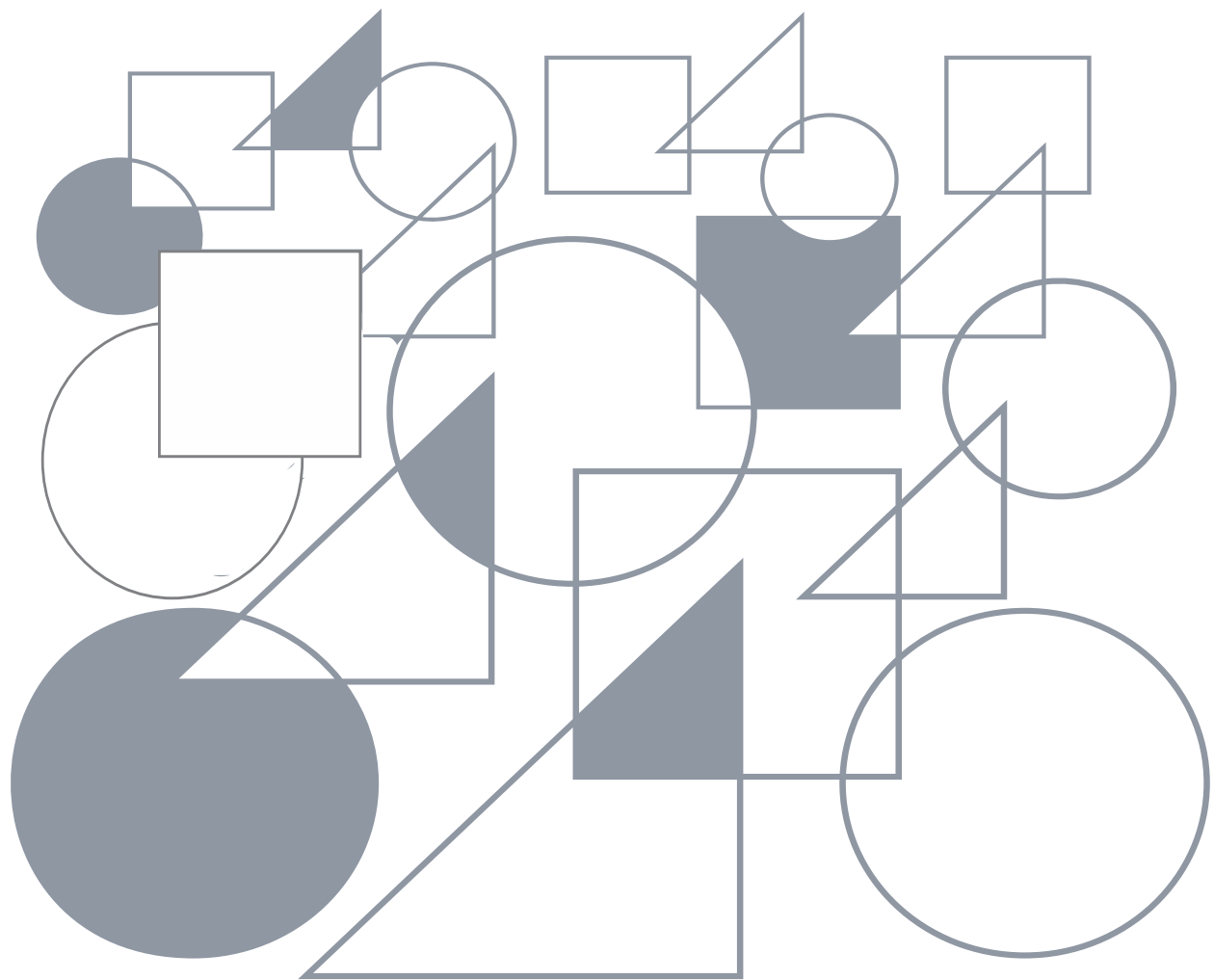
lideranças estudantis discutem mobilização. João Pessoa, 21 jul. 2025a. Disponível em: <https://www.tre-pb.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Julho/reuniao-no-tre-pb-alinha-acoes-para-o-evento-politeenzando>. Acesso em: 15 set. 2025.





**A BOA-FÉ OBJETIVA NO
DIREITO
PROCESSUAL ELEITORAL**





A BOA-FÉ OBJETIVA NO DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL

*João Otávio Terceiro Neto*⁶⁸

RESUMO

A boa-fé objetiva, como norma fundamental do processo civil brasileiro (CPC, art. 5º), aplica-se supletiva e subsidiariamente ao direito processual eleitoral (CPC, art. 15). Este artigo examina as particularidades da aplicação da boa-fé objetiva ao processo eleitoral, fazendo uma análise crítica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Boa-fé objetiva. Norma fundamental processual. Direito processual eleitoral.

INTRODUÇÃO

A boa-fé objetiva constitui norma fundamental do processo civil (CPC, art. 5º). Substancialmente, isso quer dizer que ela estrutura o modelo de processo civil brasileiro, em conjunto com as demais normas fundamentais processuais, como a cooperação (art. 6º) e a eficiência (art. 8º)⁶⁹. Todos os atos processuais, de quaisquer sujeitos que intervenham no processo, devem ser praticados e interpretados de acordo com a boa-fé objetiva⁷⁰, e as demais normas processuais devem também ser compreendidas a partir da boa-fé, que lhes serve de vetor hermenêutico.

O presente ensaio tem o objetivo de analisar a aplicação da boa-fé objetiva ao direito processual eleitoral, a partir do exame da legislação especial e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

O princípio da boa-fé processual é uma norma complexa, pois impõe a promoção de mais de um estado de coisas⁷¹ ao mesmo tempo: ele representa a

⁶⁸ Pós-doutorando em Direito Processual na Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Advogado e consultor jurídico

⁶⁹ A propósito, TERCEIRO NETO, João Otávio. *A boa-fé no processo civil: história, teoria e dogmática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

⁷⁰ Sobre o conceito de norma fundamental processual, DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 24ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, v. 1, p. 99-102; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Norma fundamental do processo civil brasileiro: aspectos conceituais, estruturais e funcionais. *Civil Procedure Review*, v. 9, n. 1, p. 101-124, jan.-abr. 2018. O conceito de norma fundamental processual é derivado diretamente do conceito de norma de direito fundamental de Robert Alexy: *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 520 e ss.

⁷¹ Sobre a interpretação dos atos processuais, TERCEIRO NETO, João Otávio. *Interpretação dos atos processuais*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



combinação dos subprincípios da confiança e da lealdade⁷².

Sob o primeiro aspecto, a norma determina a adoção de comportamentos voltados à proteção da confiança legítima, ou seja, “exige que as pessoas sejam protegidas quando, em termos justificados, tenham sido levadas a acreditar na manutenção de um certo estado de coisas”⁷³. É daí que advém, por exemplo, a proibição do *venire contra factum proprium*, brocardo que traduz o exercício inadmissível de uma situação jurídica em contradição com uma conduta anterior do exercente, quando a parte contrária tenha nela confiado e se ajustado a determinada situação de fato ou de direito⁷⁴.

Colhem-se da jurisprudência do STJ alguns exemplos de condutas reputadas abusivas por violação à confiança: a) o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário pela parte de um contrato, apesar da existência de cláusula compromissória, impede que o autor dessas demandas, diante de ação movida posteriormente pela parte contrária, suscite a incompetência do juízo estatal⁷⁵; b) o litigante que “autoriza a juntada, pela parte contrária, de documento contendo informações pessoais suas, não pode depois ingressar com ação pedindo indenização, alegando violação do direito à privacidade pelo fato da juntada do documento”⁷⁶; c) o ato administrativo da União que aprova a inclusão de dívidas do falido em programa de parcelamento tributário impede que ela recorra da sentença extintiva da falência, sob a alegação de irregularidade no procedimento administrativo, em prejuízo da situação consolidada com o tempo⁷⁷.

Nessa acepção, a boa-fé processual constitui uma concretização do princípio constitucional da segurança jurídica⁷⁸, que se manifesta não apenas como segurança normativa ou “do direito”, mas também como segurança comportamental, que pode ser entendida como confiabilidade das relações

⁷² Adota-se a definição de princípio proposta por Humberto Ávila: *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁷³ TERCEIRO NETO, João Otávio. *A boa-fé no processo civil: história, teoria e dogmática*, cit., p. 189 e ss. No mesmo sentido, CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Código de Processo Civil comentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 18.

⁷⁴ CORDEIRO, Antônio Menezes. *Litigância de má fé, abuso do direito de acção e culpa “in agendo”*. Coimbra: Almedina, 2006, p.

⁷⁵ REsp n. 1.894.715/MS, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 17/11/2020, DJe de 20/11/2020.

⁷⁶ REsp n. 605.687/AM, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 2/6/2005, DJ de 20/6/2005, p. 273.

⁷⁷ REsp n. 1.033.963/MG, relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 4/10/2011, DJe de 21/10/2011.

⁷⁸ Nesse sentido, Humberto Ávila afirma que “os subprincípios da proteção da confiança e da boa-fé objetiva deverão especificar, para situações mais concretas, a abrangência do sobreprincípio da segurança jurídica” (*Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, cit., p. 125). Similarmente, SILVA, Almiro do Couto e. *Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo*. *Revista da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 13-33, 2003; RUBINSTEIN, Flávio. *Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 78; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, n. 20.1.1.



sociais⁷⁹. Especificamente no processo, fala-se em confiabilidade das situações jurídicas processuais, a qual é garantida, por exemplo, pelo instituto da preclusão⁸⁰. É justamente esse aspecto da segurança jurídica que é densificado pela boa-fé processual.

Por seu turno, o subprincípio da lealdade traduz um ideal de probidade⁸¹. Segundo Liebman, o dever de lealdade processual representa os “limites que os costumes e a moral impõem e que para os defensores são representados pelas exigências de ética profissional”⁸². É esse aspecto da boa-fé processual, de viés ético, que fundamenta a proibição da litigância de má-fé⁸³ e dos atos atentatórios à dignidade da justiça⁸⁴.

Decorre do princípio da lealdade a vedação ao abuso de situações jurídicas processuais por desvio de finalidade⁸⁵, cuja configuração se dá de maneira objetiva, independentemente do elemento subjetivo do agente⁸⁶. Em tais casos, o abuso consiste no desvio do direito exercido da finalidade para a qual ele foi

⁷⁹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*, cit., p. 161. Em sentido próximo, ASTONE, Francesco. *Venire contra factum proprium: divieto di contraddizione e dovere di coerenza nei rapporti tra privati*. Nápoles: Jovene Editore, 2006, p. 54-60.

⁸⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, v. 1, p. 515.

⁸¹ Como esclarece Moacyr Amaral Santos, as expressões “princípio da lealdade” e “princípio da probidade” são equivalentes: *Primeiras linhas de direito processual civil*. Atualização de Aricê Moacyr Amaral Santos. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 2, p. 79.

⁸² LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. Trad. Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1985, v. 1, p. 124. No mesmo sentido, SOARES, Fernando Luso. *A responsabilidade processual civil*. Coimbra: Almedina, 1987, p. 172.

⁸³ Referindo-se à litigância de má-fé como decorrência do dever de lealdade, DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, v. 2, p. 241, 303 e ss.; DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 24ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, v. 1, p. 178; ABDO, Helena Najjar. *O abuso do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 133-134; RODOVALHO, Thiago; REIS, Bruno. O modelo cooperativo – uma nova estrutura processual: parte II (o princípio da cooperação em concreto). *Revista de Processo*. São Paulo, v. 311, p. 59-75, jan. 2021; ANDRADE, Valentino Aparecido de. *Litigância de má-fé*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 26-28; MAIA, Valter Ferreira. *Litigância de má-fé no Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 43; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de má-fé e lealdade processual*. Curitiba: Juruá, 2006, passim.

⁸⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 241 e 304-305; SILVA NETO, Francisco Antônio de Barros e. *A improbidade processual da Administração Pública e sua responsabilidade objetiva pelo dano processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 121; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de má-fé e lealdade processual*, cit., p. 63-65.

⁸⁵ CALAMANDREI, Piero. Il processo come giuoco. *Opere giuridiche: a cura di Mauro Cappelletti*. Nápoles: Morano Editore, 1965, p. 546; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Tutela antecipada sancionatória*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 34-38; AUILO, Rafael Stefanini. *O modelo cooperativo de processo civil no novo CPC*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 63; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de má-fé e lealdade processual*, cit., p. 146-147.

⁸⁶ ABDO, Helena Najjar. *O abuso do processo*, cit., p. 115-122; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Tutela antecipada sancionatória*, cit., p. 128-129; ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, v. 2, t. 1, p. 266; FARIA, Márcio Carvalho. *A lealdade processual na prestação jurisdicional: em busca de um modelo de juiz leal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 291-299.



constituído, conforme célebre lição de Josserand⁸⁷. O critério adotado é o do *interesse sério e legítimo*: o exercício do direito deve proporcionar uma utilidade ao exercente, garantindo o seu valor social⁸⁸. Ou seja, abusa-se de uma situação jurídica quando ela é exercitada não para promover a sua finalidade legal, determinada pela interpretação, mas sim para atingir um fim reprovável (finalidade particular)⁸⁹.

Nesse sentido, a Terceira Turma do STJ já decidiu, por exemplo, que, se a parte autora interpôs apelação adesiva, “a apresentação da petição de desistência logo após a concessão dos efeitos da tutela recursal, reconhecendo à autora o direito de receber 2/3 de um salário mínimo a título de pensão mensal, teve a nítida intenção de esvaziar o cumprimento da determinação judicial, no momento em que o réu anteviu que o julgamento final da apelação lhe seria desfavorável, sendo a pretensão, portanto, incompatível com o princípio da boa-fé processual e com a própria regra que lhe faculta não prosseguir com o recurso, a qual não deve ser utilizada como forma de obstaculizar a efetiva proteção ao direito lesionado”⁹⁰. Desse modo, o exercício disfuncional do direito de desistir do recurso ocasionou a perda desse direito, razão por que o TJSP prosseguiu com o julgamento de mérito das apelações, conduta que foi reputada correta pelo STJ posteriormente.

Também pode configurar abuso do direito de recorrer, por desvio de finalidade, a interposição de recursos manifestamente incabíveis, com o objetivo de obstar o trânsito em julgado. Em tais hipóteses, é possível ao tribunal determinar a imediata certificação do trânsito em julgado, independentemente da interposição de novos recursos⁹¹. É o que ocorre, por exemplo, quando a parte interpõe agravo interno contra acórdão⁹².

A concepção do abuso como desvio funcional também inspirou o art. 311, I, do CPC, segundo o qual a tutela de evidência pode ser concedida, independentemente da urgência, quando “ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte”. Em tais situações, o abuso consiste, geralmente, no exercício do direito de defesa com a finalidade de protelar o andamento do processo, em prejuízo da contraparte⁹³. O retardamento indevido do processo pode dar-se não apenas pela apresentação de contestação,

⁸⁷ JOSSERAND, Louis. *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits*. 2ª ed. Paris: Librairie Dalloz, 1939, p. 19.

⁸⁸ JOSSERAND, Louis. *De l'abus des droits*. Paris: Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, Arthur Rousseau, 1905, p. 21-24.

⁸⁹ ZEISS, Walter. *El dolo procesal*, cit., p. 162-163.

⁹⁰ REsp n. 1.285.405/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 16/12/2014, DJe de 19/12/2014.

⁹¹ AgInt no MS n. 25.156/DF, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 24/9/2019, DJe de 30/9/2019.

⁹² AgInt no AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.975.921/RS, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 4/9/2023, DJe de 8/9/2023.

⁹³ ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 78-80.



mas mediante qualquer ato defensivo praticado no processo⁹⁴. Assim, por exemplo, também pode configurar abuso do direito de defesa, a justificar a tutela de evidência, a interposição de recurso manifestamente infundado⁹⁵.

Igualmente, pode haver abuso de direito, por desvio de finalidade, na prática do chamado *forum shopping*. A expressão refere-se às situações em que, diante da existência de foros concorrentes, o autor opta por intentar a ação perante o órgão jurisdicional que se lhe apresenta como mais vantajoso ou favorável⁹⁶. Não se trata, em princípio, de uma prática ilícita, mas, em casos excepcionais, a escolha do foro pelo autor pode mostrar-se abusiva, se realizada com o objetivo de dificultar a defesa do réu (*forum non conveniens*)⁹⁷.

Outro exemplo de abuso do processo por violação ao subprincípio da lealdade é a alegação da própria torpeza, cuja proibição está expressa no brocardo *turpitudinem suam allegans non auditur*⁹⁸. Significa dizer que o sujeito que pratica um ato contrário à lei ou aos costumes não pode, em seguida, valer-se de uma situação jurídica dele decorrente⁹⁹. No CPC, há pelo menos duas concretizações desse tipo abusivo: a) o art. 145, § 2º, I, segundo o qual é ilegítima a alegação de suspeição quando “houver sido provocada por quem a alega”; b) o art. 276, que proíbe a arguição de invalidade processual pela parte que lhe deu causa. Embora esse tipo de abuso consista num comportamento contraditório, ele não se confunde com o *venire contra factum proprium*, pois não pressupõe a violação de uma confiança legítima; a vedação de o sujeito beneficiar-se da própria torpeza funda-se, simplesmente, no desvalor ético (deslealdade) da sua primeira conduta, da qual não pode tirar proveito.

Enquanto o subprincípio da confiança constitui uma concretização da segurança jurídica, a lealdade, por sua vez, concretiza o devido processo legal. Afinal, como ressalta Comoglio, contemporaneamente, o processo *devido* precisa

⁹⁴ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*. 11ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. 2, p. 636; DOTTI, Rogéria Fagundes. A antecipação da tutela baseada no abuso do direito de defesa: a contribuição de Calmon de Passos. *Revista ANNEP de direito processual*. Salvador, v. 1, n. 2, 2020, p. 3.

⁹⁵ CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da antecipação de tutela*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 36; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Tutela antecipada sancionatória*, cit., p. 121-122. Na jurisprudência, REsp n. 194.193/CE, relator Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 25/3/1999, DJ de 19/4/1999, p. 166.

⁹⁶ SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o novo processo civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997, p. 112.

⁹⁷ Nesse sentido, TIBURCIO, Carmen; TIBURCIO, Antonio Augusto. Notas sobre a boa-fé no processo internacional. *Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. Adrian Simons et al. (coord.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 354-355; PEIXOTO, Ravi. O *forum non conveniens* e o processo civil brasileiro: limites e possibilidades. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 279, p. 381-415, mai. 2018; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo*. 2ª tir. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024, p. 297 e ss.

⁹⁸ TERCEIRO NETO, João Otávio. *A boa-fé no processo civil: história, teoria e dogmática*, cit., p. 255 e ss.

⁹⁹ MEDICUS, Dieter. *Tratado de las relaciones obligacionales*. Trad. Ángel Martínez Sarrión. Barcelona: Bosch, 1995, v. 1, p. 77; ZIMMERMANN, Reinhard. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Cidade do Cabo: Juta, 1990, p. 865.



ser “intrinsecamente *equo e giusto*, secondo i parametri *etico-morali* accettati dal comune sentimento degli uomini liberi di qualsiasi epoca e Paese”¹⁰⁰.

A BOA-FÉ OBJETIVA NO DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL

Segundo o art. 15 do CPC, suas disposições aplicam-se supletiva e subsidiariamente ao direito processual eleitoral. Para que se aplique uma norma do CPC ao processo eleitoral, deve inexistir norma reguladora para determinada situação, sendo a norma ausente indispensável ao desenvolvimento da atividade jurisdicional¹⁰¹.

Em qualquer caso, é preciso que haja compatibilidade sistêmica, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Resolução n.º 23.478/2016 do TSE. Em outras palavras, para compreender a relação entre o CPC e a legislação extravagante, é preciso observar o postulado da integridade, previsto no art. 926 do CPC¹⁰².

A boa-fé objetiva, como norma fundamental do processo civil, incide também no processo eleitoral¹⁰³. Não há, na legislação especial, qualquer norma incompatível com a boa-fé processual. Ao contrário, o TSE considera que a violação à boa-fé “se torna ainda mais grave no âmbito desta jurisdição especializada, cujo escopo é a salvaguarda da legitimidade do processo eleitoral e do próprio regime democrático”¹⁰⁴.

Aliás, a própria Constituição prevê, no seu art. 14, § 11, que a ação de impugnação de mandato não pode ser proposta temerariamente ou com manifesta má-fé. Considerando a gravidade dessa modalidade de ilícito processual para o regime democrático, o art. 25 da Lei Complementar n.º 64/1990, regulamentando o dispositivo constitucional, tipificou-o também como crime. A sanção penal aplica-se sem prejuízo das penas por litigância de má-fé, na forma dos arts. 80 e 81 do¹⁰⁵.

Também há disposição expressa no Código Eleitoral, que prevê, nos §§ 6º e 7º do art. 275, a aplicação de multa pela oposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios.

A título de exemplo de aplicação direta do princípio da boa-fé (CPC, art. 5º) no processo eleitoral, o TSE já reconheceu, em mais de uma ocasião, a prática de

¹⁰⁰ COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e tecnica del “giusto processo”*. Turim: G. Giappichelli Editore, 2004, p. 165.

¹⁰¹ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 63.

¹⁰² DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 4ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 58.

¹⁰³ VIANA, Salomão. Boa-fé objetiva: efeitos endógenos e exógenos no processo eleitoral. *Populus – Revista do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*. Salvador, n. 1, set. 2015, p. 337-357.

¹⁰⁴ Recurso Especial Eleitoral nº060053690, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 20/09/2018.

¹⁰⁵ Recurso Ordinário Eleitoral nº060000177, Acórdão, Relator designado(a) Min. André Ramos Tavares, Relator(a) Min. Floriano De Azevedo Marques, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 23/09/2024.



venire contra factum proprium pelo Ministério Público Eleitoral, quando a Procuradoria emite parecer pelo provimento do recurso especial eleitoral da parte e, após o seu acolhimento pelo relator, interpõe agravo interno em sentido contrário ao defendido no parecer¹⁰⁶.

Também a chamada “nulidade de algibeira” – assim entendida pelo STJ como “aquela que, podendo ser sanada pela insurgência imediata da defesa após ciência do vício, não é alegada, como estratégia, numa perspectiva de melhor conveniência futura”¹⁰⁷ – é repelida pela jurisprudência do TSE, com base na boa-fé e na cooperação. Por exemplo, considera-se inadmissível a alegação de nulidade de intimação, se as intimações anteriores continham o mesmo vício e, apesar disso, foram atendidas pela parte¹⁰⁸.

Ainda no mesmo sentido da jurisprudência do STJ, o TSE entende que a interposição de recurso manifestamente protelatório pode ensejar não apenas a fixação de multa contra o recorrente, mas também a imediata certificação do trânsito em julgado, com o retorno dos autos à origem, independentemente da interposição de novos recursos¹⁰⁹.

Em outro caso, o TSE reputou litigante de má-fé coligação que apresentara impugnação ao DRAP de outra coligação, aduzindo a ocorrência de irregularidade que também acometia a própria impugnante¹¹⁰. Nessa situação, o comportamento contraditório da parte autora – que poderia ser mais bem enquadrado na figura da alegação da própria torpeza, e não no *venire contra factum proprium* – ensejou a fixação de multa por litigância de má-fé, com base no art. 81 do CPC.

Em qualquer caso, eventual sanção pecuniária somente pode ser aplicada à parte, não ao seu advogado. A questão foi enfrentada pelo TSE recentemente, ao analisar postulação contendo precedentes judiciais criados por inteligência artificial. Na ocasião, o Tribunal, na mesma linha seguida pelo STJ¹¹¹, entendeu que os arts. 80 e 81 do CPC apenas permitem a condenação das partes por

¹⁰⁶ Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº10846, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 19/10/2018; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº6297, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 14/09/2018.

¹⁰⁷ HC n. 200.558/RS, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 4/4/2019, DJe de 9/4/2019.

¹⁰⁸ Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº5297, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 18/06/2020.

¹⁰⁹ Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Ordinário Eleitoral nº060172033, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Carlos Ferreira, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 20/08/2025; Embargos de Declaração em Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº060023369, Acórdão, Relator(a) Min. Kassio Nunes Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/03/2024; Embargos de Declaração no Agravo nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário no Agravo de Instrumento nº3158, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 03/12/2021.

¹¹⁰ Recurso Especial Eleitoral nº060053690, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 20/09/2018.

¹¹¹ REsp n. 1.439.021/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 18/8/2015, DJe de 26/8/2015; REsp n. 1.370.503/BA, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 4/6/2013, DJe de 11/6/2013.



litigância de má-fé, sem prejuízo do envio dos autos ao respectivo órgão de classe e ao Ministério Público, para apuração de eventual ilícito disciplinar e/ou criminal por parte do representante processual¹¹².

Realmente, o ato do representante processual, em regra, é imputável ao representado, com fundamento na sua culpa *in eligendo*¹¹³. Ressalva-se, porém, o seu direito de regresso contra o mandatário, caso este tenha agido com dolo ou culpa (EOAB, art. 32)¹¹⁴.

CONCLUSÃO

A boa-fé objetiva é norma fundamental do direito processual eleitoral. Todos os atos do processo eleitoral devem ser praticados e interpretados de acordo com a boa-fé. Assim, a dogmática processual civil a respeito da boa-fé serve, *mutatis mutandis*, para o direito processual eleitoral.

Pela sua natureza principiológica, a boa-fé processual está em constante transformação, sendo fundamental para garantir a adaptabilidade do direito processual às novas exigências da realidade empírica. Nesse sentido, os julgados examinados neste ensaio representam apenas uma pequena parcela das potencialidades abrangidas pela boa-fé processual.

À medida que novos tipos de comportamentos abusivos vão surgindo na jurisprudência, cabe à dogmática jurídica analisar a casuística, a fim de identificar as ideias orientadoras comuns e, com isso, formar grupos de casos considerados típicos (*Fallgruppen*)¹¹⁵.

No âmbito do processo civil, já é possível identificar o surgimento de um novo tipo de abuso do processo: o chamado assédio processual¹¹⁶, “configurado pela concatenação de medidas judiciais várias para causar *prejuízo* à parte contrária”¹¹⁷. Um conhecido exemplo é o da “propositura de diversas ações judiciais contra o mesmo jornalista ou veículo de comunicação, em diferentes comarcas, baseadas no mesmo fato, com propósito intimidador”¹¹⁸. Considerando

¹¹² Recurso Especial Eleitoral nº060035943, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Carlos Ferreira, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 22/05/2025.

¹¹³ MACÊDO, Lucas Buriel de. *Litigância de má-fé*. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 304-319; LIBARDONI, Carolina Uzeda. *Boa-fé no processo civil: um estudo sobre a aplicação e a extensão do princípio*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2023, p. 249-257.

¹¹⁴ AgInt no AREsp n. 701.659/RS, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 14/9/2020, DJe de 1/10/2020.

¹¹⁵ LARENZ, Karl. Tendências de desenvolvimento da atual dogmática do direito civil. Trad. Antônio Barroso Rodrigues. *Revista de direito civil*. Coimbra, a. 8, n. 1, p. 167-190, 2023, p. 177-178.

¹¹⁶ Sobre o assédio processual, CUNHA, Leonardo Carneiro da; TERCEIRO NETO, João Otávio. *Litigância predatória no direito processual civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 39 e ss.

¹¹⁷ MACÊDO, Lucas Buriel de. *Litigância de má-fé*, cit., p. 292.

¹¹⁸ ADI 6792, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2025 PUBLIC 04-04-2025;



essa crescente prática no Brasil, o STF, ao julgar as ADIs 6.792 e 7.055, deu interpretação conforme a Constituição ao art. 53 do CPC, “determinando-se que, havendo assédio judicial contra a liberdade de expressão, caracterizado pelo ajuizamento de ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o notório intuito de prejudicar o direito de defesa de jornalistas ou de órgãos de imprensa, as demandas devem ser reunidas para julgamento conjunto no foro do domicílio do réu”.

No direito eleitoral, a prática também ganha força, à sua maneira. Por exemplo, pode ser considerado assédio judicial o “ajuizamento de AIJE com o objetivo de criar factóide político e divulgá-lo em blog e no Youtube em data próxima à eleição para prejudicar a campanha”¹¹⁹. Nessa hipótese, o reconhecimento do abuso do direito de ação pode ensejar não apenas a condenação da parte autora em multa por litigância de má-fé, mas também ao pagamento de indenização por eventuais danos materiais e morais, com base no art. 187 do Código Civil¹²⁰.

Enfim, a boa-fé objetiva, como norma fundamental do direito processual eleitoral, permite a construção de soluções para situações não antevistas pelo legislador, possibilitando a adaptação do direito processual às exigências dos novos tempos. Em outras palavras, a norma garante ao sistema processual eleitoral a flexibilidade necessária para lidar com as transformações sociais, econômicas, culturais e tecnológicas, coibindo quaisquer novas formas de abuso no processo eleitoral.

REFERÊNCIAS

ABDO, Helena Najjar. *O abuso do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ALEXY, Roberto. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANDRADE, Valentino Aparecido de. *Litigância de má-fé*. São Paulo: Dialética, 2004.

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, v. 2, t. 1.

ADI 7055, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2025 PUBLIC 04-04-2025.

¹¹⁹ Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral nº060226245, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 03/02/2022.

¹²⁰ “(...) é admissível o reconhecimento da existência do ato ilícito de abuso processual, tais como o abuso do direito fundamental de ação ou de defesa, não apenas em hipóteses previamente tipificadas na legislação, mas também quando configurada a má utilização dos direitos fundamentais processuais” (REsp n. 1.817.845/MS, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, relatora para acórdão Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 10/10/2019, DJe de 17/10/2019). No mesmo sentido, com base no direito português, CORDEIRO, Antônio Menezes. *Litigância de má fé, abuso do direito de acção e culpa “in agendo”*, cit., p. 92-93.



ASTONE, Francesco. *Venire contra factum proprium*: divieto di contraddizione e dovere di coerenza nei rapporti tra privati. Nápoles: Jovene Editore, 2006.

AUILO, Rafael Stefanini. *O modelo cooperativo de processo civil no novo CPC*. Salvador: JusPodivm, 2017.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CALAMANDREI, Piero. *Il processo come giuoco. Opere giuridiche*: a cura di Mauro Cappelletti. Nápoles: Morano Editore, 1965.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da antecipação de tutela*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e tecnica del “giusto processo”*. Turim: G. Giappichelli Editore, 2004.

CORDEIRO, António Menezes. *Litigância de má fé, abuso do direito de acção e culpa “in agendo”*. Coimbra: Almedina, 2006.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Código de Processo Civil comentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; TERCEIRO NETO, João Otávio. *Litigância predatória no direito processual civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 24ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, v. 1.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*. 11ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. 2.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais*: dos procedimentos às técnicas. 4ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, v. 2.

DOTTI, Rogéria Fagundes. A antecipação da tutela baseada no abuso do direito de defesa: a contribuição de Calmon de Passos. *Revista ANNEP de direito processual*. Salvador, v. 1, n. 2, 2020.

FARIA, Márcio Carvalho. *A lealdade processual na prestação jurisdicional*: em busca de um modelo de juiz leal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.



IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de má-fé e lealdade processual*. Curitiba: Juruá, 2006.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de direito eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016.

JOSSERAND, Louis. *De l'abus des droits*. Paris: Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, Arthur Rousseau, 1905.

JOSSERAND, Louis. *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits*. 2ª ed. Paris: Librairie Dalloz, 1939.

LARENZ, Karl. Tendências de desenvolvimento da atual dogmática do direito civil. Trad. Antônio Barroso Rodrigues. *Revista de direito civil*. Coimbra, a. 8, n. 1, p. 167-190, 2023.

LIBARDONI, Carolina Uzeda. *Boa-fé no processo civil: um estudo sobre a aplicação e a extensão do princípio*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2023.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. Trad. Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1985, v. 1.

LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Tutela antecipada sancionatória*. São Paulo: Malheiros, 2006.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo*. 2ª tir. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024.

MACÊDO, Lucas Buril de. *Litigância de má-fé*. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MAIA, Valter Ferreira. *Litigância de má-fé no Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, v. 1.

MEDICUS, Dieter. *Tratado de las relaciones obligacionales*. Trad. Ángel Martínez Sarrión. Barcelona: Bosch, 1995, v. 1.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEIXOTO, Ravi. O forum non conveniens e o processo civil brasileiro: limites e possibilidades. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 279, p. 381-415, mai. 2018.



PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Norma fundamental do processo civil brasileiro: aspectos conceituais, estruturais e funcionais. *Civil Procedure Review*, v. 9, n. 1, p. 101-124, jan.-abr. 2018.

RODOVALHO, Thiago; REIS, Bruno. O modelo cooperativo – uma nova estrutura processual: parte II (o princípio da cooperação em concreto). *Revista de Processo*. São Paulo, v. 311, p. 59-75, jan. 2021.

RUBINSTEIN, Flávio. *Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. Atualização de Aricê Moacyr Amaral Santos. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 2

SILVA, Almiro do Couto e. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 13-33, 2003.

SILVA NETO, Francisco Antônio de Barros e. *A improbidade processual da Administração Pública e sua responsabilidade objetiva pelo dano processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SOARES, Fernando Luso. *A responsabilidade processual civil*. Coimbra: Almedina, 1987.

SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o novo processo civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997.

TERCEIRO NETO, João Otávio. *Interpretação dos atos processuais*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TERCEIRO NETO, João Otávio. *A boa-fé no processo civil: história, teoria e dogmática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

TIBURCIO, Carmen; TIBURCIO, Antonio Augusto. Notas sobre a boa-fé no processo internacional. *Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. Adrian Simons et al. (coord.). São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

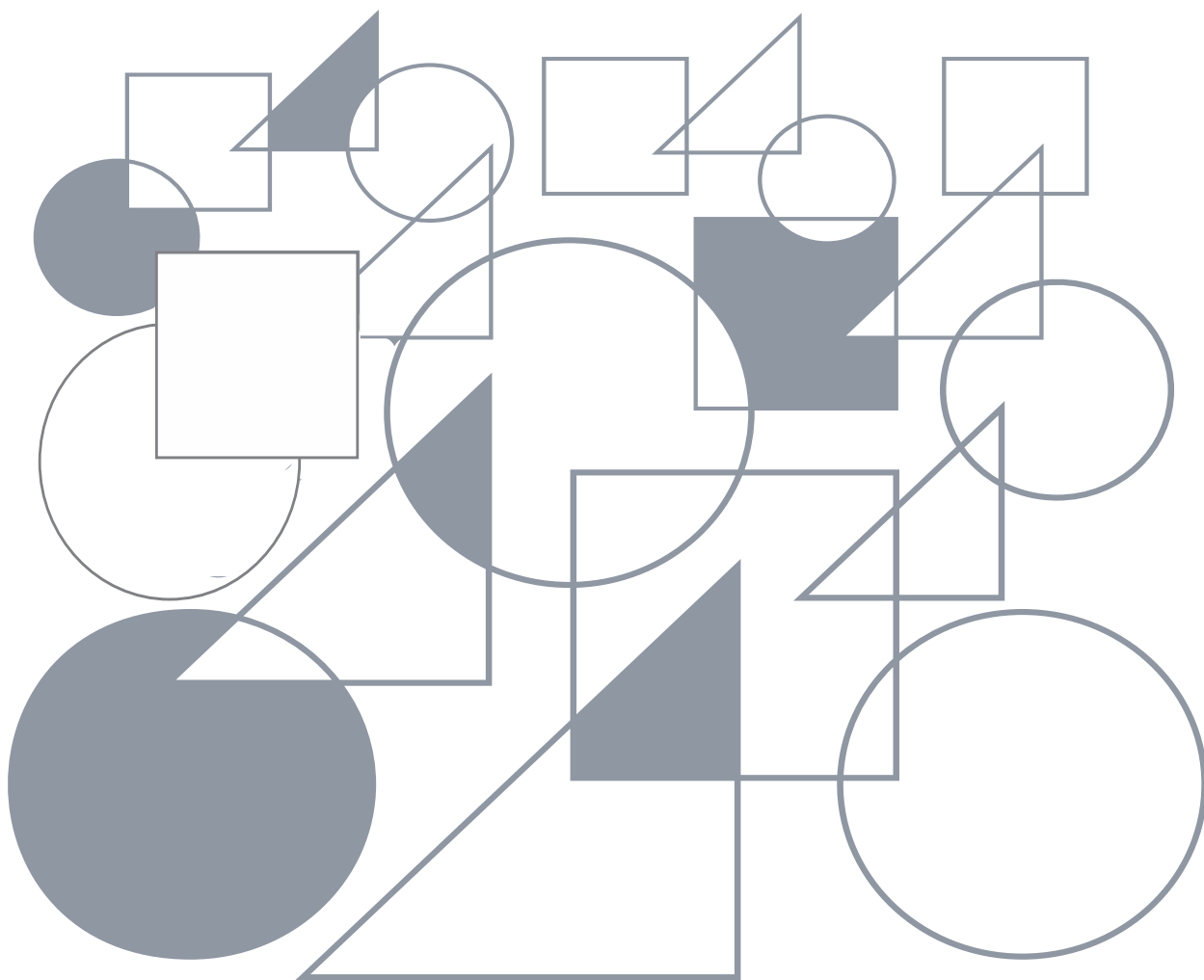
VIANA, Salomão. Boa-fé objetiva: efeitos endógenos e exógenos no processo eleitoral. *Populus – Revista do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*. Salvador, n. 1, set. 2015, p. 337-357.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ZEISS, Walter. *El dolo procesal*. Trad. Tomás A. Banzhaf. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019.

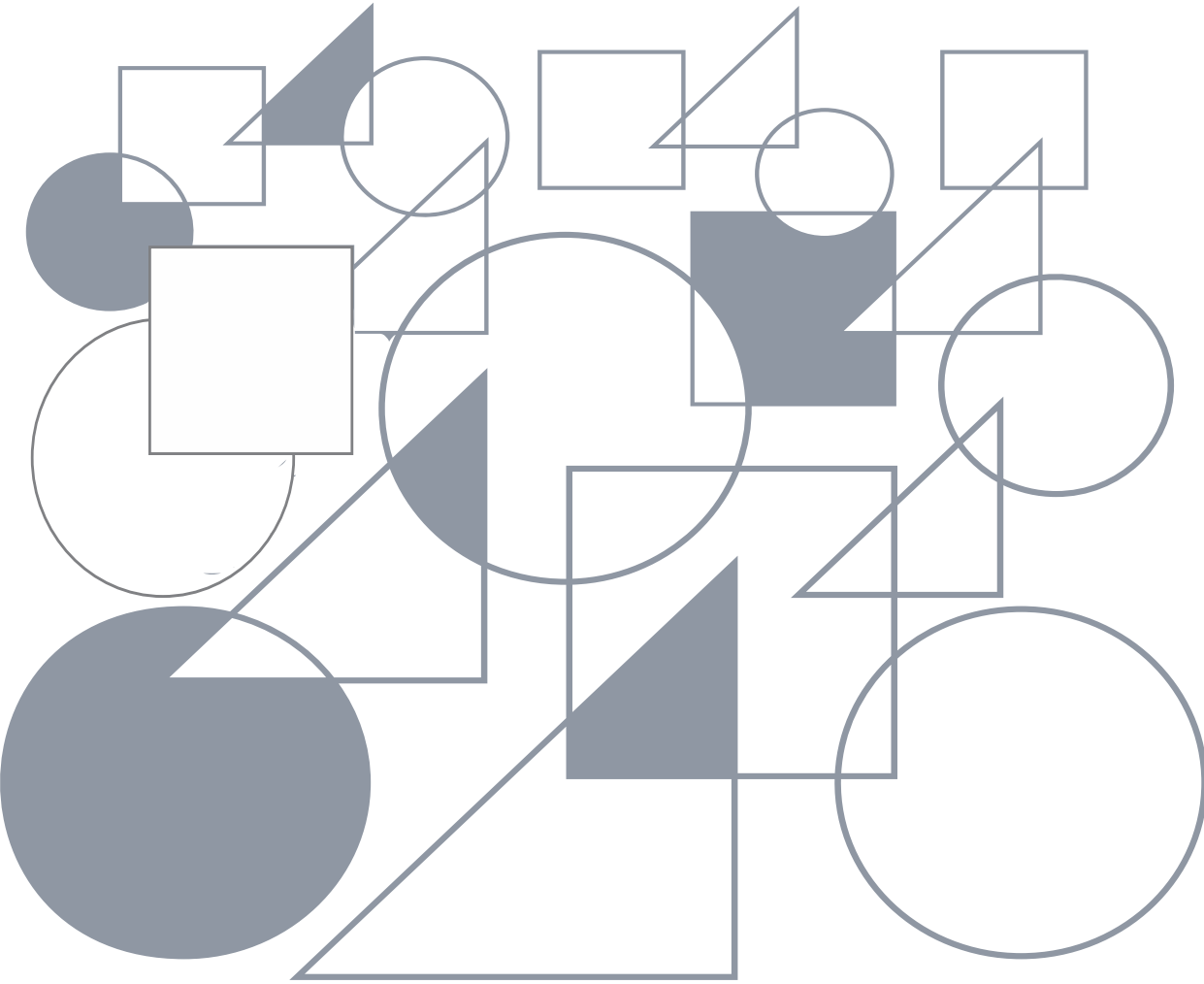
ZIMMERMANN, Reinhard. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Cidade do Cabo: Juta, 1990.





**CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO
PELO CONSELHO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA-PB**





CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA-PB

João Victor Diniz Santana^{121}*
Geraldo Emílio Porto^{122}*

RESUMO

Este artigo pretende explorar o controle social exercido pelo conselho municipal de educação de João Pessoa–PB, reconhecendo a importância crucial da educação na formação de cidadãos conscientes e responsáveis, este estudo visa explorar como a instituição dos conselhos representam a fiscalização cidadã dos núcleos de ensino do poder público e da esfera privada. Dito isso, o objetivo geral em pauta é a análise do conselho municipal de educação de João Pessoa em sua função de controle social do ensino básico. E os objetivos específicos são: investigar o surgimento do controle social no Brasil e seu valor democrático, descrever a forma como os conselhos de educação se consolidaram como instâncias de participação e fiscalização, e observar o histórico, a estrutura normativa e as práticas de atuação do Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB. O problema de pesquisa pode ser entendido como: de que forma o conselho municipal de educação de João Pessoa–PB exerce um controle social democrático sobre o sistema municipal de ensino? Desse modo, a metodologia da pesquisa pode ser descrita como exploratória, analítica e descritiva com técnica de revisão bibliográfica. Uma das principais referências ao desenvolvimento do estudo é a continuidade dos temas do artigo “Controle social e empoderamento: um estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB (1990-2000)” de Gabriela Limeira de Lacerda. E por fim, é esperado que a pesquisa forneça uma análise do sistema educacional em suas deficiências e perspectivas de melhoras no que tange a um controle social democrático.

Palavras-chave: Controle Social Democrático; Conselho Municipal de Educação; João Pessoa–PB; Direito à Educação.

1 INTRODUÇÃO

A garantia do direito à educação, prevista no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030 da ONU, pressupõe não apenas a oferta de vagas e

^{121*} Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa–PB (UNIPÊ). E-mail: diniz.santana0123@gmail.com.

^{122*} Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa–PB (UNIPÊ). Juiz de Direito Titular da 7ª Vara Criminal da Comarca de João Pessoa–PB. Graduado em Direito pelo Instituto Paraibano de Educação, com especialização em Magistratura pela Escola Superior da Magistratura (ESMA). Exerceu por quatro biênios o cargo de Diretor do Fórum Criminal da Capital. E-mail: geraldoe.porto@gmail.com



infraestrutura, mas também mecanismos de participação e controle social que assegurem a qualidade, a equidade e a corresponsabilização de todos os atores envolvidos no processo educativo. É nesse cenário que se insere o presente trabalho, que busca compreender de que forma o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB exerce seu papel de vigilância cidadã sobre o sistema de ensino básico, contemplando tanto instituições públicas quanto privadas. A partir da indagação “Como o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB exerce controle social sobre o sistema municipal de ensino?”, propõe-se como objetivo geral analisar os deveres pedagógicos e as práticas de fiscalização estabelecidas por esse conselho, mapeando as contribuições e lacunas desse modelo de gestão democrática.

Para alcançar esse propósito, o artigo foi construído em seções que correspondem a objetivos específicos: inicialmente, investigar o surgimento do controle social no Brasil e seu valor democrático, contextualizando sua origem na redemocratização da nação e ressaltando sua função de inversão do poder estatal pela pressão organizada dos cidadãos; em seguida, descrever a forma como os conselhos de educação se consolidaram como instâncias de participação e fiscalização legisladas pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação; finalmente, observar, em detalhe, o histórico, a estrutura normativa e as práticas de atuação do Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB, explorando desde sua composição legal e os resultados de suas deliberações e relatórios anuais até os relatos vivenciados pela nossa participação nas reuniões do conselho como observadores.

A metodologia empregada é analítica, exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica de natureza qualitativa. Contendo artigos acadêmicos, leis, decretos e resoluções municipais, com especial referência ao estudo de Gabriela Limeira de Lacerda sobre controle social e empoderamento (1990–2000) e aos documentos oficiais disponibilizados pelo portal de transparência da Prefeitura de João Pessoa. Em relação aos documentos legislativos, foi utilizada a base de dados do site “Leis Municipais” (2025), para filtrar pesquisas com a palavra-chave “conselho municipal de educação”.

Conforme apontado por Severino (2007, p. 122), “pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, livros, artigos, teses, etc.”. Nesse mesmo sentido, Gil (2012, p. 50) define a pesquisa bibliográfica como sendo desenvolvida “a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.” Dessa forma, a pesquisa bibliográfica permite a revisão de contribuições teóricas e empíricas já existentes, possibilitando uma compreensão aprofundada do tema em estudo. Ademais, foi feito um acompanhamento de caráter observacional das reuniões quinzenais do conselho no período de 8 meses, de novembro de 2024 até junho de 2025, na gestão presidida pelo conselheiro Gilberto Cruz de Araújo.



Essa abordagem metodológica foi crucial para estabelecer uma ponte sólida entre o arcabouço teórico-normativo que rege o controle social e a realidade empírica observada na atuação do conselho. Através dessa análise integrada, foi possível identificar com clareza como os diversos instrumentos jurídicos e administrativos disponíveis no âmbito do conselho municipal de educação se articulam, ou falham em se articular, para o fortalecimento de um controle social verdadeiramente democrático. Verificando a convergência ou divergência desses instrumentos em relação à sua capacidade de impulsionar a efetivação da ODS 4, que se refere à educação de qualidade, inclusiva e equitativa para todos.

2 CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA

No Brasil, o controle social emergiu por volta da década de 1990, em um contexto histórico de redemocratização após o período da ditadura militar (Bravo e Correia, 2012, p. 127). Esse ambiente influenciou significativamente o desenvolvimento do controle social. Conforme Coutinho (2006), a relação entre sociedade civil e Estado, que em Gramsci (*apud* Coutinho, 2006) formam uma unidade, chegou a ser interpretada de maneira dicotômica e maniqueísta. Coutinho observa que essa dualidade

assumiu os traços de uma dicotomia marcada por uma ênfase maniqueísta [...] tudo o que provinha da “sociedade civil” era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo; afinal, a sociedade civil era identificada em bloco com a oposição, enquanto o Estado era a expressão da ditadura já então moribunda. (Coutinho, 2006, p.47)

A repercussão dessa inversão da relação tradicionalmente esperada entre o Estado e a sociedade civil é profunda no funcionamento das instituições democráticas, especialmente em conselhos municipais, como os de educação. Em vez de o aparato governamental exercer vigilância e controle sobre a população, a participação cidadã ativa inverte esse fluxo, permitindo que a própria população fiscalize e influencie as ações estatais. Essa inversão é fundamental para a efetividade do controle social, transformando a participação de um mero ato simbólico em um mecanismo instrumental de governança.

Nesses espaços, a presença e a atuação de representantes da sociedade civil – pais, alunos, professores, diretores e outros membros da comunidade – garantem que as políticas públicas educacionais não sejam formuladas e implementadas de forma unilateral pelo poder público. Ao invés disso, elas são constantemente monitoradas, avaliadas e, quando necessário, contestadas ou aprimoradas à luz dos interesses e das necessidades da população que servem. Essa participação instrumental, portanto, não apenas democratiza a gestão, mas também a torna mais responsiva, transparente e alinhada com os anseios coletivos,



fortalecendo a *accountability* e a legitimidade das decisões governamentais. (Lima, 2009, p. 485)

Accountability é um conceito-chave que se refere à obrigação inalienável de prestar contas e assumir a responsabilidade pelas ações, decisões e resultados gerados pela administração pública. Isso implica não apenas a divulgação transparente de informações, mas também a justificativa das escolhas e a capacidade de ser responsabilizado por falhas ou desvios. A prestação de contas, neste contexto, deixa de ser uma formalidade burocrática para se tornar um compromisso ético e legal com a cidadania. (Tavares; Romão, 2021)

Adicionalmente, essa participação robustece a legitimidade das decisões governamentais. Quando os cidadãos e as partes interessadas são ativamente envolvidos no processo, as decisões resultantes são percebidas como mais justas, representativas e, conseqüentemente, mais aceitas e respeitadas. A legitimidade, assim, não emana apenas da legalidade formal, mas também do consenso social e da percepção de que o poder está sendo exercido de forma transparente e em benefício do bem comum. Em suma, a participação instrumental é um catalisador para uma governança mais democrática, transparente e eficaz, consolidando a confiança entre o Estado e a sociedade. (Bitencourt; Pase, 2019)

O controle social, conforme explicitado, atua como um pilar fundamental no fortalecimento dos princípios democráticos. Ele viabiliza a concretização do ideal de que o poder político deve emanar e ser exercido pelo próprio povo. Essa participação ativa da coletividade não é um fenômeno instantâneo, mas sim um processo contínuo e gradual de construção. Como aponta Vieira, a democracia

[...] não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletividade das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democrática elas são (Vieira, 2001, p. 14).

Portanto, é nesse percurso temporal que as instituições democráticas se solidificam, os mecanismos de participação se refinam e a consciência cívica se aprofunda, culminando em um exercício mais robusto e eficaz do controle social. É possível observar que o controle social se difere do controle institucional por ser exercido por grupos da sociedade e não pelo Estado. Esses grupos pressionam e confrontam a gestão pública sobre os alinhamentos de sua administração e no desenvolvimentos de políticas públicas para que seus interesses sejam representados nas ações do Estado (Silva; Azevedo Braga, 2010). É uma mediação que propicia o fortalecimento de novos sujeitos políticos, muito em razão da força de sua dinâmica representativa (Pereira; Oliveira, 2011).



3 CONSELHOS MUNICIPAIS COMO CONTROLE SOCIAL

Como vimos, o controle social é um importante instrumento da democracia, visto que permita aos cidadãos maior participação e influência no planejamento e no financiamento dos serviços públicos. No âmbito educacional, esse controle é exercido principalmente nos colegiados escolares, nos projetos político-pedagógicos e nos conselhos da educação (Lima, 2009, p.484-485).

E, no âmbito dos conselhos de educação, existem três ligados ao poder municipal, todos de caráter consultivo: o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Controle Social do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) (Lacerda, 2010).

O CME e o FUNDEB, em especial, são instituições cujas ocupações se entrelaçam com frequência, ao ponto do conselho ser contemplado na atual lei que regula o FUNDEB (a lei 14.113/20) em seu artigo 33, onde serão descritas as potenciais interações entre os dois institutos. É uma proximidade que permite ao conselho a realização legítima do controle social sobre o fundo e seus respectivos gastos (BRASIL, 2020).

Após a constituição de 1988, os conselhos gestores passaram a ter significativa influência no direcionamento de verbas vindas do Governo Federal para os municípios, visto que eles se tornaram um requisito ao repasse das verbas a partir de sua regulação pela Lei 9.424/1996. A consequência foi a criação de vários "conselhos de pasta", que são formados pelos municípios com a função de aprovar as escolhas da prefeitura, tirando o caráter de controle social dos conselhos (Lacerda, 2010).

Atualmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394/96, em seu artigo 11, estabelece uma série de deveres e responsabilidades para os municípios, visando assegurar a qualidade e a democratização do ensino. Dentre esses deveres, o inciso VII assume particular relevância ao incumbir aos municípios a obrigação de instituir conselhos escolares e fóruns dos conselhos escolares. A criação e o fortalecimento desses conselhos e fóruns não são meras formalidades, mas sim mecanismos essenciais para a promoção da gestão democrática da educação. (BRASIL, 1996).

Ademais, no artigo 14 da LDB, são apresentados alguns princípios que devem nortear uma gestão democrática do ensino público, como a participação das comunidades escolares e locais nos conselhos escolares. A lei diz que tal participação deve ocorrer por meio de representantes eleitos por seus pares em cinco categorias distintas: os educadores, os servidores públicos escolares, os estudantes, os pais/responsáveis, e os membros da comunidade local. Ademais, conceitua os fóruns dos conselhos com um caráter deliberativo com o fim de democratizar as instâncias decisórias (BRASIL, 1996).



Além disso, a importância dos conselhos foi reforçada no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, que descreveu como a meta 19: "assegurar condições [...] para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas [...]" (BRASIL, 2014, *on-line*), o que demonstra a necessidade de se ter um controle social no âmbito educacional. Na estratégia 5 da meta 19, os conselhos municipais são citados mais diretamente:

(19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; (BRASIL, 2014, *on-line*)

Portanto, podemos observar que o planejamento vigente, inicialmente até 2024, demonstra a preocupação do poder público em desenvolver os Conselhos Municipais de Educação (CME) como uma grande ferramenta do controle social, muito em razão de sua função democrática e fiscalizadora.

Outrossim, no que se refere às responsabilidades dos Conselhos Municipais de Educação, podemos elencar algumas: a criação de normas que regulem a parte diversificada do currículo pedagógico; através do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e do regimento escolar, conceder a autorização de funcionamento e o credenciamento das instituições de ensino do Sistema Municipal de Ensino (SME), que inclui as instituições mantidas pela rede pública e pela iniciativa privada também; e acompanhamento do Plano Municipal de Educação (PME) (Guedes; Rodrigues, 2018).

A parte diversificada do currículo pedagógico, mencionado no artigo 26 da LDB (BRASIL, 1996), abrange as características regionais e locais da vivência dos educandos. Esses conhecimentos particulares servem para que os alunos adquiram o aprendizado a partir de uma perspectiva que valorize sua própria ambientação, permitindo que o contexto social e cultural de cada região seja conhecido por meio da educação. São matérias que pouco aparecem nas avaliações de larga escala das instituições, que normalmente medem conteúdos generalistas de língua portuguesa e matemática. Portanto, recebem uma atenção atenta dos conselhos municipais, especialmente diante do fomento ao ensino integral, que aumentou a grade curricular (Valle, 2023).

Em relação às autorizações, credenciamentos e supervisões do sistema de ensino, tal incumbência é direcionada aos municípios pelo artigo 11, inciso IV da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), e estes normalmente envolvem os conselhos municipais em razão de sua função como controle social. A legislação municipal de João Pessoa–PB faz menção ao conselho como uma instância fiscalizatória na Lei 13.035/15, em seu artigo 6º, inciso IV (JOÃO PESSOA, 2015). É



um procedimento que propõe a avaliação algumas documentações, mas as principais são o Projeto Político-Escolar (PPP) e o regimento escolar. Portanto, podemos observar que os conselhos têm um caráter fiscalizatório importante, mas cada escola tem suas individualidades, tanto em função de contextos locais quanto por diretrizes e princípios específicos.

Quanto ao Projeto Político-Pedagógico, podemos afirmar que é uma forma de reconhecer essa individualidade e suas metamorfoses no tempo, um meio de diagnóstico e transformação da realidade escolar (Longui; Bento, 2006). O conceito de PPP pode se dar da seguinte maneira:

É o plano global da instituição. Pode ser entendido como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de Planejamento Participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação. (Vasconcelos, 2004, p. 169).

Dito isso, podemos concluir que o Projeto Político-Pedagógico é um documento que registra e regula a administração escolar, permitindo um acompanhamento analítico rico e direcionado para o crivo dos Conselhos Municipais de Educação, pois planeja o futuro da instituição, levando em consideração suas circunstâncias atuais e sua história pregressa. O PPP também representa a autonomia das instituições escolares que, no direito público, é uma característica assegurada pela Lei 9.394/96 no artigo 15:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, *on-line*)

É importante perceber que essa independência é composta por três eixos interligados: administrativo, financeiro e pedagógico. Veiga (2004) se refere a essa autossuficiência como uma capacidade relativa, pois podemos perceber que a construção de um projeto que comporte os eixos harmonicamente exige um teor coletivo, conforme a demanda do artigo 14, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Se os Projetos Político-Pedagógico auxiliam a fiscalização e credenciamento das instituições por representar suas projeções identitárias, o regimento escolar também se mostra como um documento importante para a análise dos conselhos municipais por sua "[...] relação direta e reguladora com a estrutura e os serviços



que compõem a organização de uma escola." (Real; Chaves, 2023, p.11). O teor normativo do regimento busca organizar a estrutura e a convivência escolar, exercendo controle através de medidas disciplinares e estabelecendo ideais principiológicos para sua interpretação.

Em relação ao Plano Municipal de Educação (PME), é possível afirmar que ele encontrou algumas dificuldades iniciais em se estabelecer em boa parte do território brasileiro, visto que o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001 a 2010, previa a elaboração de planos decenais correspondentes aos estados, municípios e distrito federal, mas, ao seu fim, metade dos estados e municípios não haviam elaborado seus respectivos planos, faltavam ao plano dos anos 2000 mais recursos, centralidade, colaboração entre os entes e planejamento de longo prazo (Manfio, 2021).

O PNE posterior foi mais severo: a legislação que estabeleceu o segundo plano foi a lei 13.005/14 que exigiu, em seu artigo 8º, a formulação de planos estaduais e municipais no prazo de um ano e ainda, detalhou, no parágrafo §2º do mesmo artigo, que a elaboração desses planos deveria abarcar uma representação ampla de pessoas da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014).

A nova abordagem do segundo plano obteve considerável sucesso, pois muitos estados e municípios agora tinham um sistema e um plano municipal de educação, e o papel dos conselhos municipais é acompanhar o desenvolvimento dos planos municipais. Por se tratar de um plano direcionado a um contexto mais contido, a sua fiscalização é mais simples de se realizar se comparado ao plano nacional, além de permitir uma comunicabilidade mais fluida entre os entes federativos em razão de sua autonomia. São evoluções que procuram corrigir algumas irregularidades do plano nacional de 2001.

Todavia, o plano nacional de 2014 também encontra percalços próprios, como a instabilidade política de seu intervalo de tempo, que enfrentou o desmonte do Fórum Nacional de Educação, a mudança da coordenação da Conferência Nacional de Educação (CONAE), a extinção e recriação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), e, ainda, a pandemia oriunda da COVID-19, que causou diversas adversidades aos sistemas educacionais do país e das cidades (Manfio, 2021).

Portanto, podemos concluir que o acompanhamento dos planos municipais de educação (PME) por parte dos conselhos municipais é outra responsabilidade relevante, pois tais planos são sensíveis a eventos inesperados e podem ser ignorados em sua execução. Os conselhos municipais formam um mecanismo de acompanhamento local idealizado no parágrafo §3º, do artigo 7º da Lei 13.005/14 (BRASIL, 2014), promovendo maior alinhamento entre o PME e o PNE e também facilitando a fiscalização sobre a execução das metas propostas em cada plano.

4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA



O Conselho Municipal de Educação (CME) de João Pessoa-PB surgiu em 1974, através do Decreto n.º 519 e 559. Com a promulgação da Lei n.º 8.996/99, ele passa a integrar o Sistema Municipal de Ensino (SME), e essa norma também reafirma, nos artigos 15 e 16, as incumbências e funções do conselho junto ao poder público da capital. Hoje, em 2025, o conselho é previsto pelo Decreto 5.227/2004, que é composto por 106 artigos (JOÃO PESSOA, 2023).

Ainda em sua trajetória legislativa, é importante destacar que o regimento interno e a estrutura organizacional do Conselho Municipal de Educação de João Pessoa-PB são previstas pela Lei Municipal 6.998/92. Sobre a composição, a norma estabelece que os doze membros do CME devem ser nomeados pelo prefeito e que suas posições devem ser renovadas a cada três anos (permitindo a recondução por uma vez em mandato consecutivo), ademais, elenca as hipóteses de extinção de mandato e as hipóteses de afastamento do conselheiro.

A despeito da estrutura, conforme a Lei de 1992, o conselho é contemplado por nove órgãos do poder público e exerce sua competência normativa por meio de resoluções. O plenário é instalado com a presença da maioria absoluta dos membros, havendo a deliberação de pareceres, projetos de resolução, indicações ou propostas. Por fim, a norma ainda discrimina as competências para a atuação do conselho dentro e fora do plenário, bem como as competências de alguns cargos específicos, bem como os critérios das eleições internas para presidente e vice-presidente do conselho. (JOÃO PESSOA, 1992)

Seguindo pela cronologia legislativa, ainda há algumas normas a serem destacadas como a Lei 10.429/05, que determinou a estrutura administrativa do município de João Pessoa-PB. Nessa estrutura, o Conselho Municipal de Educação foi caracterizado no expressivo rol do artigo 7º como um órgão da administração diret; ainda, no parágrafo §2º do mesmo artigo, foi regulamentada uma remuneração aos membros através da participação em reunião (JOÃO PESSOA, 2005). Essa remuneração foi reajustada posteriormente pelo artigo 5º da Lei 11.406/08.

Ademais, para o fornecimento de credenciamento e autorização de funcionamento às instituições de ensino, o CME segue o regulamento produzido pela Secretária de Educação e Cultura do Município (SEC), a Resolução n.º 9 de 2010 (JOÃO PESSOA, 2010). E, ao fim de cada ano, o conselho deve encaminhar um relatório de atividades à Mesa Diretora da Câmara Municipal de João Pessoa-PB (JOÃO PESSOA, 2013).

As atividades abarcadas pelo referido relatório englobam as reuniões plenárias, bem como as questões discutidas; as resoluções expedidas, que podem ter um caráter normativo ou deliberativo, este último se relacionando aos processos desenvolvidos pelo CME em cada unidade educacional; os ofícios encaminhados pelo conselho, normalmente em resposta a uma "Notícia de Fato", que é uma demanda apresentada ao Ministério Público, a partir de uma denúncia; a atuação em câmaras, bem como as questões discutidas neste âmbito; as unidades



escolares atendidas pelo conselho; e os elementos do Fundeb, incluindo gráficos informativos e registros imagéticos.

Outro evento importante para o CME da capital foi a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) da cidade, uma exigência de âmbito federal (lei 10.172/01, artigo 2º e Lei 13.005/14, artigo 8º) e municipal (Lei 8.996/99, artigo 21). Assim como boa parte das cidades, João Pessoa–PB não criou um plano que ressoasse com o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2010, mas conseguiu seguir o PNE, de 2014 a 2024, criando o PME, 2015 a 2025, pela Lei 13.035/15. O conselho municipal de educação divide a autoria do aguardado plano com a Secretaria de Educação e Cultura e com a Prefeitura.

Segundo a estratégia 1.11 do PME, é de competência do CME a normatização e fiscalização das instituições de ensino infantil da rede municipal. A referida avaliação prescinde que as creches e escolas tenham um Projeto Político Pedagógico atualizado. O plano também faz coro a estratégia 19.5 da PNE de 2014 ao reforçar o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação em sua estratégia 16.11. Um dos meios contemplados no plano para desenvolver o conselho está na estratégia 17.3, que propõe a implementação de "[...] estudos sobre os custos da educação básica nas suas diferentes etapas e modalidades para melhor aplicação dos recursos públicos e capacitação dos membros do Conselho Municipal de Educação para acompanhamento e controle social [...]" (JOÃO PESSOA, 2015, p. 84).

Por fim, o plano também cita diretamente algumas resoluções do CME, como a Resolução n.º 020/2011, sobre a avaliação de rendimento escolar, e a Resolução 002/2007, sobre a Educação das Relações Étnico-Raciais e o Ensino da Temática de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana no Sistema Municipal de Ensino (JOÃO PESSOA, 2015). Todavia, tais menções envelheceram com facilidade, visto que ambas as resoluções citadas foram revogadas e substituídas no pela Resolução n.º 015/2015, dando a impressão de que o destaque dado pelo PME talvez tenha fomentado a atualização dessas resoluções.

Através do site da Prefeitura de João Pessoa–PB, é possível ter acesso a quais legislações a legitimam, a composição de seus doze membros e as formas de contato como telefone, *e-mail* e localização. Além dos membros, há os suplentes nomeados pelo prefeito, uma equipe que inclui representantes do poder público e da sociedade civil: câmara de educação infantil; câmara de ensino fundamental (JOÃO PESSOA, 2023). Conforme ilustra a figura 1:



Figura 1 - Site da Prefeitura sobre o CME



Fonte: Autor (2025)

Entretanto, alguns dados do *site* da prefeitura se mostraram inacessíveis ou desatualizados a época desta pesquisa, setembro de 2025. A começar pela legislação, são apresentados três decretos e uma lei a despeito do CME de João Pessoa-PB, mas os decretos são pouco acessíveis por não figurarem nos principais bancos de dados legislativos publicizados na internet. Em relação à composição dos doze membros, o *site* se encontra desatualizado, visto que dispõe de dados de março de 2023, que não correspondem a atual composição de 2025. E, por fim, entre as formas de contato, o *e-mail* e o endereço são funcionais, mas o telefone informado foi descontinuado.

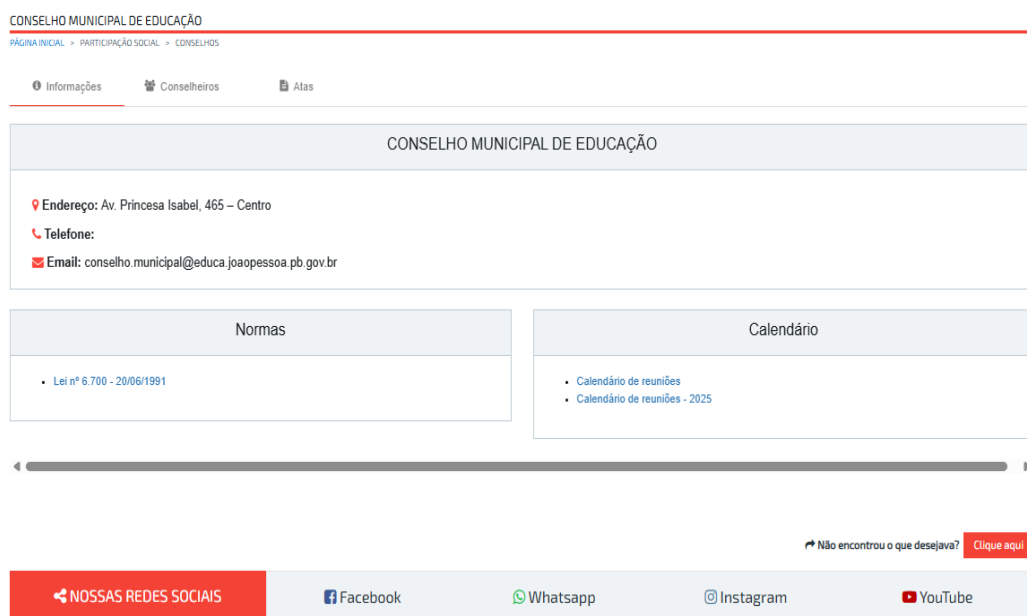
Vale ressaltar que, na Ata 765^a da reunião do CME, do dia 23 de janeiro de 2024, disponibilizada no portal de transparência (2025), foi destacada a



importância de se ter as resoluções do conselho atualizadas no *site* da prefeitura, para acesso prático por parte das unidades escolares. Na ocasião, o presidente informou que as resoluções em vigor foram enviadas ao setor responsável para a atualização do *site* da prefeitura. A experiência registrada no presente artigo reforça a falta de celeridade desta atualização.

A experiência no portal de transparência é diferente. Considerando o acesso em setembro de 2025, os dados do portal estão mais atualizados, visto que os conselheiros descritos (por nome, órgão, cargo e suplente) coincidem com os atuais e, nas formas de contato, há o endereço físico e eletrônico sem apresentar o telefone descontinuado. Como demonstra a figura 2:

Figura 2 - Portal de Transparência do CME



Fonte: Autor (2025)

No portal, também há um quadro de normas sobre o conselho municipal, cujo único item é a Lei n.º 6.700/91, que dispõe sobre a composição do conselho e outras providências. Observamos que, apesar de útil, esse quadro de norma ainda é insipiente, pois, para grau de comparação, o banco de dados do *site* "Leis Municipais" (2025), usado em nossa pesquisa, contém cerca de vinte leis do município de João Pessoa-PB que citam o termo "conselho municipal de educação". Dentre elas, podemos exemplificar uma que é muito importante para complementar a norma disponibilizada no quadro do portal transparência, visto que, no artigo 7º da referida lei, é determinada a criação de um regimento para o CME, contendo sua composição, estruturação e funcionamento. Esse importante



regimento foi criado pela Lei 6.998/92 (um ano depois) e, apesar de conter normas importantes sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação, não está presente no quadro de normas, juntamente com outras legislações de grande relevância.

Outros recursos publicizados no portal são o calendário de reuniões de 2024 e 2025 e um documento com as atas de algumas dessas reuniões, sendo mais específico: sete das 24 reuniões de 2024 tiveram suas atas disponibilizadas, todavia, até setembro de 2025, todas as atas do corrente ano foram publicadas. Nas atas, são registrados os conselheiros que participaram da reunião, as ações e propostas dos conselheiros a respeito das atribuições do CME e algumas decisões coletivas acordadas por meio de votação, decidida pela maioria simples. A fiscalização do conselho, muitas vezes *in loco* (presencialmente), sobre os recursos gastos pelo Fundeb, em especial, aparece volumosamente na amostragem de atas, demonstrando um bom entrosamento entre os dois institutos. São documentos que transparecem ao cidadão a forma como o conselho atua frente a diversas questões relacionadas a sistema educacional municipal. (Portal da Transparência, 2025)

Para participar das reuniões, como pesquisador e ouvinte, foi necessária uma carta de apresentação da instituição de ensino. A sede do conselho fica na Avenida Princesa Isabel, no centro da cidade, é um local acessível que fica aberto de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h.

As reuniões do CME ocorrem a cada duas semanas, às terças-feiras, às 14h, na própria sede do conselho e, como mencionado na introdução, participamos de algumas reuniões e fomos citados em algumas dessas atas disponibilizadas no portal de transparência como ouvintes. Ao acompanharmos, podemos perceber que as atas transportam com fidedignidade os elementos discutidos nas reuniões, esclarecendo os detalhes com precisão. Boa parte do *quorum* de conselheiros se faz presente em todos os eventos, e aqueles que não o fazem justificam sua ausência. A dialética do conselho é harmônica e parcimoniosa, permitindo que as temáticas sejam discutidas sem a distração de desavenças, além de construir um ambiente aberto a discordâncias e fácil de acompanhar.

As pautas variam a cada reunião, algumas vezes envolvendo processos do conselho; em outras, pautas importantes atinentes à educação municipal. As resoluções do conselho são revisadas nas reuniões, atualizando a norma com a perspectiva de cada conselheiro e permitindo que o teor democrático da instituição floresça em sua função legislativa. Acompanhamos uma reunião sobre uma resolução a respeito da educação inclusiva da capital, que foi muito frutífera para regular as lacunas das normativas federais, levando em consideração a realidade presente nas instituições de ensino. Procedimentos parecidos ocorrem com o relatório anual, que é enviado a Secretaria de Educação do Município, no fim de cada ano. Em relação a aplicações de lei federais, em relação a este último, o CME se mantém bem atualizado com o tempo de publicação das leis, a exemplo



da Lei 15.100/2025, que, no início do mesmo ano, já marcou presença nas discussões do conselho a respeito de sua importância, aplicação e fiscalização.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que o controle social exercido pelo Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB constitui um importante vetor para a promoção de uma educação básica inclusiva, equitativa e de qualidade, em consonância com o ODS 4. A reflexão sobre a gênese do controle social, surgido no processo de redemocratização brasileira, evidenciou como a participação cidadã transformou-se de simples conceito em direito normatizado, invertendo a lógica do Estado controlador e conferindo à sociedade civil o poder de fiscalização e proposição em políticas educacionais. Já, ao examinar os conselhos de educação enquanto instrumentos de gestão democrática, perceptíveis na LDB, no Plano Nacional de Educação e na legislação municipal, ficou claro que essas instâncias oferecem um arcabouço legal robusto, mas que enfrenta desafios práticos de autonomia, formação de conselheiros e efetividade de suas deliberações.

Quanto à lente focal, tratamos especificamente o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB, observando-se que sua trajetória legislativa, desde a instituição via decretos de 1974 até as resoluções mais recentes, reflete avanços significativos, como o fortalecimento de sua função deliberativa e normativa, e fragilidades que incluem defasagem na atualização de normas e a necessidade de maior transparência até mesmo em função da praticidade de processos de credenciamento e autorização de funcionamento das escolas. A análise das atas de reuniões e relatórios anuais revelou que, mesmo diante de recursos como o FUNDEB e dos planos municipais de educação, algumas lacunas persistem na comunicação com as unidades escolares e na produção de dados acessíveis à comunidade.

À luz desses resultados, conclui-se que o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa–PB exerce com excelência o seu papel de vigilância democrática do sistema educacional municipal, mas que possui potencial para melhoria contínua mediante ações coordenadas para ampliar a capacitação de seus membros, modernizar seus instrumentos de fiscalização e integrar de forma mais efetiva as demandas locais às diretrizes nacionais e ao ODS 4. Recomenda-se, portanto, a continuidade no aprimoramento dos canais de transparência, reforçando o diálogo entre Prefeitura, sociedade civil e escolas, e implantando programas regulares de formação de conselheiros, garantindo assim que o controle social não seja apenas uma atribuição legal, mas uma prática vibrante capaz de promover uma educação verdadeiramente democrática e de alta qualidade para todos.



REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba: [s.n.], vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr.2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/SxJHqJZM6s84MQBz6V7555f/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BRASIL, Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 17 de dezembro de 2024.

BRASIL, Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 de janeiro de 2025.

BRASIL, Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 22 de janeiro de 2025.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, n.109, p. 126-150, Serv. Soc. Soc.: São Paulo/SP, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/#>. Acesso em: 29 de outubro de 2024.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

GUEDES, Márcia Lustosa Felix; RODRIGUES, Janine Marta Coelho. *Mecanismos de Gestão democrática: Política pública no contexto do sistema educacional do município de João Pessoa-PB. Educação no Século XXI-Volume 28 Gestão e Políticas Públicas*, p. 11, Belo Horizonte, MG: Editora Poisson, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Maria-Rosa-33/publication/335370213_Educacao_no_Seculo_XXI_-_Volume_28_Gestao_e_Politiclas_Publicas/links/5ededcc2299b1d20bdaeaaca/Educacao-no-Seculo-XXI-Volume-28-Gestao-e-Politiclas-Publicas.pdf#page=11. Acesso em: 16 de janeiro de 2025.



JOÃO PESSOA, João Pessoa-PB Prefeitura. Início > Serviços > Conselho Municipal de Educação. Atualizado em 27 de março de 2023. Disponível em:

<https://www.joaopessoa.pb.gov.br/servico/conselho-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 18 de dezembro de 2024.

JOÃO PESSOA, Lei n.º 6.998, de 18 de maio de 1992. Dispõe sobre o regimento interno e a estrutura organizacional do conselho municipal de educação [...]. Diário Oficial do Município (DOM), João Pessoa, PB, 18 mai. 1992. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joaopessoa/lei-ordinaria/1992/700/6998/lei-ordinaria-n-6998-1992-dispoe-sobre-o-regimento-interno-e-a-estrutura-organizacional-do-conselho-municipal-de-educacao-e-determina-outras-providencias-correlatas>. Acesso em: 21 de janeiro de 2025.

JOÃO PESSOA, Lei n.º 10.429, de 14 de fevereiro de 2005. Estrutura administrativa da prefeitura do município de João Pessoa. Semanário Oficial n.º 944 comum, João Pessoa, PB, 18 fev. 2005. Disponível em: http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/2005_944.pdf. Acesso em: 22 de janeiro de 2025.

JOÃO PESSOA, Resolução SEC n.º 9, 18 de maio de 2010. Fixa normas para Credenciamento e Autorização de funcionamento da Educação Infantil nas Instituições Públicas e Privadas pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa-PB. Semanário Oficial, João Pessoa, PB, 18 mai. 2010. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=175504#:~:text=Fixa%20normas%20para%20Credenciamento%20e,de%20Ensino%20de%20Jo%C3%A3o%20Pessoa>. Acesso em: 22 de janeiro de 2025.

JOÃO PESSOA, Lei n.º 12.618, de 12 de agosto de 2013. Implanta a responsabilidade educacional no município de João Pessoa. Semanário Oficial n.º 1385 normal, João Pessoa, PB, 17 ago. 2013. Disponível em:

http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/08/2013_1385.pdf. Acesso em: 22 de janeiro de 2025.

JOÃO PESSOA, Lei n.º 13.035, 19 de junho de 2015. Dispõe sobre o plano municipal de educação 2015-2025, e dá outras providências. Semanário Oficial n.º 1481 normal, João Pessoa, PB, 20 jun. 2015. Disponível em: http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/06/2015_1481.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2025.

LACERDA, Gabriela Limeira de. Controle social e empoderamento: um estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de João Pessoa (1990-2000). In: XIV ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA DA ANPUH SEÇÃO PARAÍBA. (Trabalho Apresentado em Pôster). 14., 2010. Anais [...]. João Pessoa - PB, Universidade Federal de Campina Grande, 2010. ISBN: 978-85-89674-67-6. Disponível em: <https://dspace.sti.ufcg.edu.br/handle/riufcg/37148>. Acesso em: 18 de dezembro de 2024.

LEIS MUNICIPAIS. Conteúdo sobre legislação municipal. [S.l.: s.n.], 2025. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 15 set. 2025.



LIMA, A. B. de. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.]: RBPAE, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez., 2009. DOI: 10.21573/vol25n32009.19661. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19661>. Acesso em: 29 out. 2024.

LONGHI, Simone Raquel Pagel; BENTO, Karla Lucia. Projeto Político-Pedagógico: uma construção coletiva. Revista de divulgação técnico-científica do ICPG, v. 3, n. 9, p. 173-178, - jul.-dez., [S.l.]: ICPG, 2006. ISSN 1807-2836. Disponível em: https://www.cep.pr.gov.br/sites/cep/arquivos_restritos/files/migrados/File/professores/coletivo.pdf. Acesso em: 16 de janeiro de 2025.

MANFIO, Aline. O papel dos Conselhos Municipais de Educação na elaboração e monitoramento dos Planos Municipais de Educação. Educação em Revista, v. 22, p. 77-90, Edição Especial, Marília, SP: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/10127/7017>. Acesso em 19 de janeiro de 2025.

PEREIRA, Sueli Menezes; OLIVEIRA, Oséias Santos de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 19, n. 72, p. 651-678, Rio de Janeiro, RJ: [s.n.], jul./set. 2011. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v19n72/v19n72a10.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2025.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB (PMJP). Página Inicial > Participação Social > Conselhos > Educação. Atualizado até 2025, [S.l.: s.n.]. Disponível em: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/participacao-social/conselhos/educacao>. Acesso em 21 de janeiro de 2025.

REAL, Giselle Cristina Martins; CHAVES, Fernanda Severino. Do Estatuto da Criança e do Adolescente ao regimento escolar: uma análise sobre o direito à educação. Quaestio-Revista de Estudos em Educação, v. 25, p. 1-20, e023023, Sorocaba, SP: [s.n.], 2023. e-ISSN: 2177-5796. DOI: <http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2023v25id4602>. Disponível em: <https://uniso.emnuvens.com.br/quaestio/article/view/4602/4806>. Acesso em: 18 de janeiro de 2025.

SEVERINO, J.A. Metodologia do trabalho científico. 23 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Abádia de; AZEVEDO BRAGA, Marcus Vinicius de. Controle social em educação básica pública. Jornal de Políticas Educacionais. v. 4 n. 8 Julho-Dezembro de 2010, p. 91-97, Curitiba, PR: [n.s.], 2010. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n8.pdf#page=95>. Acesso em: 12 de dezembro de 2024.



TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Accountability e a Importância do Controle Social na administração Pública: Uma Análise Qualitativa / Accountability and the Importance of Social Control in Public Administration: A Qualitative Analysis. Brazilian Journal of Business, [S.l.]: [s.n.], v. 3, n. 1, p. 236–254, 2021. DOI: 10.34140/bjbv3n1-014. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/23530>. Acesso em: 22 set. 2025.

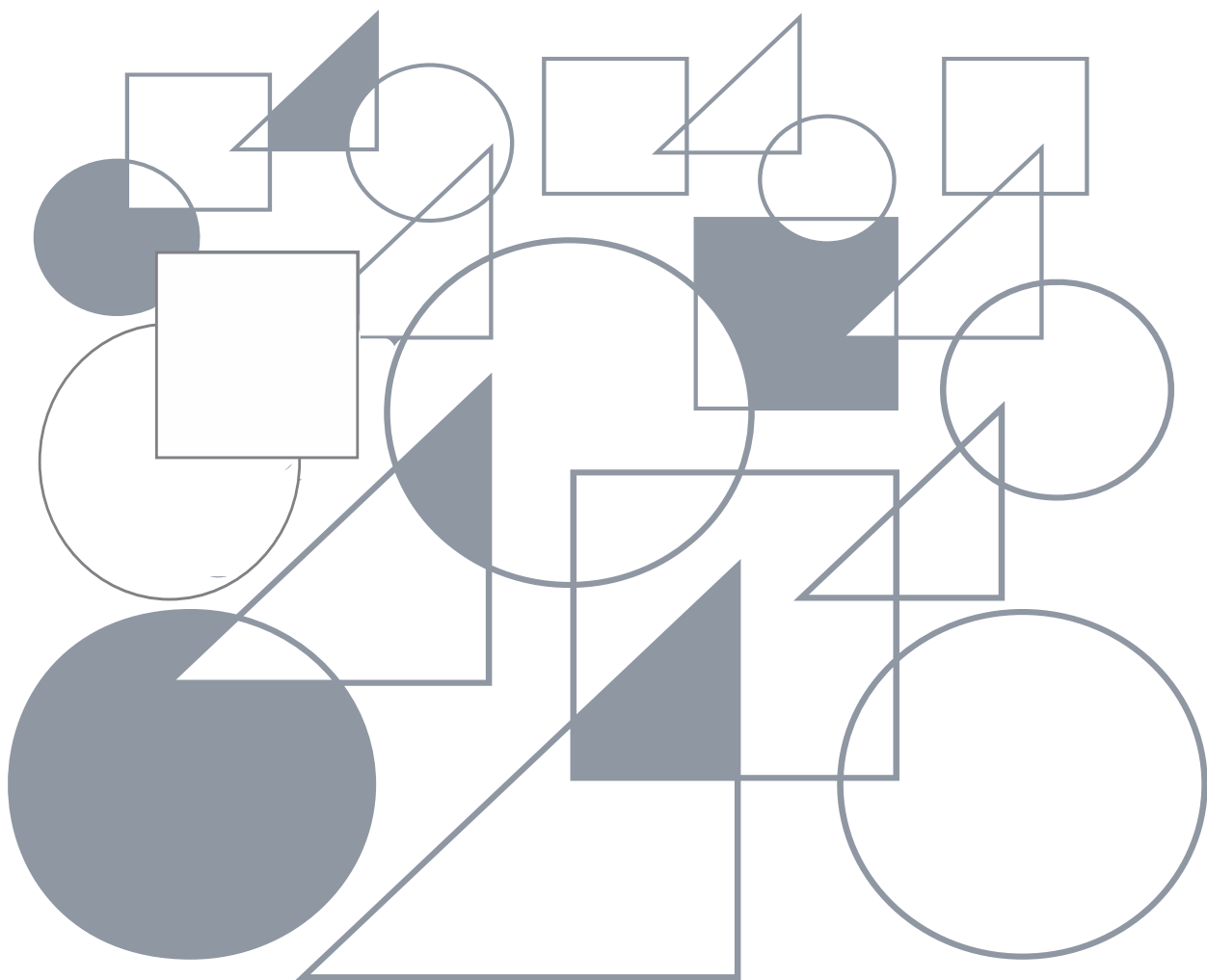
VALLE, Leonardo. O que é a parte diversificada do currículo escolar? Instituto Claro, educação, reportagem, publicado em 6 de abril de 2023. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.institutoclaro.org.br/educacao/nossas-novidades/reportagens/o-que-e-a-parte-diversificada-do-curriculo-escolar/>. Acesso em: 18 de janeiro de 2025.

VASCONCELOS, Celso do Santos. Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo, SP: Libertad, 2004.

VEIGA, Ilma Passos A. (Org). Projeto político-pedagógico: uma construção possível. 17. ed. Campinas, SP: Papirus, 2004.

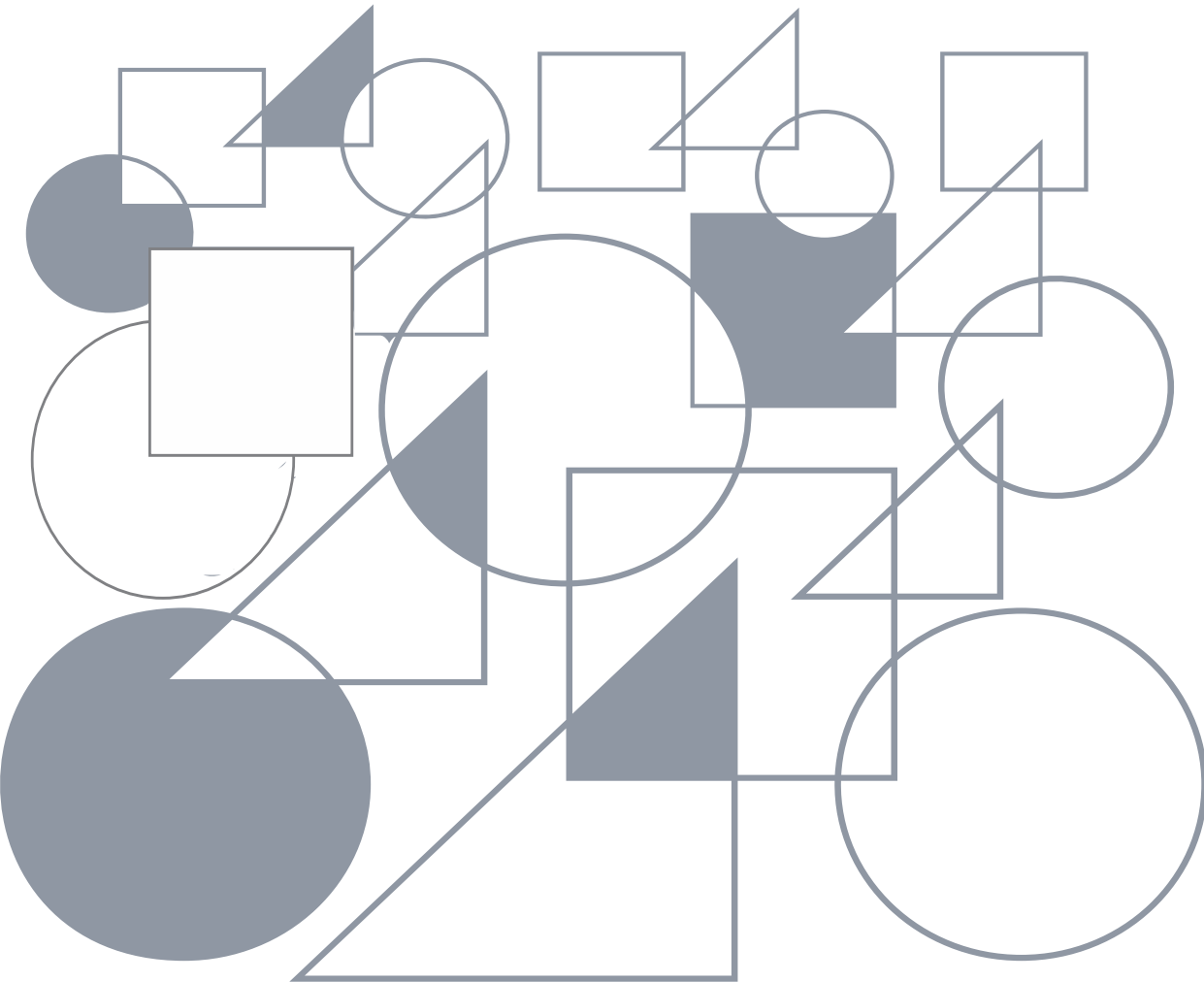
VIEIRA, E. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). Estado e políticas sociais no Brasil. Cascavel, PR: Edunioeste, 2001.





**JUSTIÇA DIGITAL: A SINFONIA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS - UMA ANÁLISE DA
REGULAMENTAÇÃO DO CNJ E O USO DA FERRAMENTA DE
AUTOMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL**





JUSTIÇA DIGITAL: A SINFONIA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS - UMA ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DO CNJ E O USO DA FERRAMENTA DE AUTOMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL

José Célio de Lacerda Sá¹²³

RESUMO

Este artigo examina a recente regulamentação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o uso de Inteligência Artificial (IA) no Poder Judiciário brasileiro. Utilizando a metáfora de uma sinfonia, o estudo analisa como a IA está transformando os processos, destacando os principais aspectos da nova resolução. A regulamentação estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções de IA nos tribunais, criando uma harmoniosa sinfonia entre inovação tecnológica e princípios éticos. Destacam-se os fundamentos e princípios da resolução, que incluem o respeito aos direitos fundamentais, a promoção do bem-estar dos jurisdicionados, a centralidade da pessoa humana e a supervisão humana em todas as etapas. As medidas de governança para soluções de alto risco são detalhadas, incluindo o uso de dados de treinamento, registro de fontes, documentação do funcionamento do sistema e implementação de ferramentas de auditoria. O estudo também analisa as diretrizes para o uso de modelos de linguagem de larga escala (LLMs) e sistemas de IA generativa (IAGen) nos tribunais. A criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário é destacada como um elemento-chave para a implementação e supervisão. O estudo aborda os desafios éticos, a necessidade de supervisão e as implicações para a prática jurídica. São analisadas as medidas de transparência, incluindo a obrigatoriedade de registro das soluções de IA no sistema Sinapses e a publicação de informações sobre seu uso em linguagem acessível. Por fim, conclui-se com reflexões sobre o futuro da justiça na era digital, destacando como a nova regulamentação busca equilibrar a inovação tecnológica com a proteção dos direitos fundamentais e a integridade do sistema. Esta abordagem é essencial para garantir que a IA seja uma ferramenta de apoio à justiça, promovendo eficiência e transparência, sem comprometer os princípios fundamentais.

¹²³

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (1993), especialização em Gestão Jurisdicional de meios e fins pelo Centro Universitário de João Pessoa (2007) e aperfeiçoamento em MESTRADO - ALUNO ESPECIAL pela Universidade Católica de Pernambuco (2016). Atualmente é discente na Pós-Graduação da UNIBRASIL – Mestrado. Tem experiência na área de Direito – exercendo o cargo de Juiz de Direito no Tribunal de Justiça da Paraíba, além de Juiz Eleitoral da 77ª Zona do João Pessoa-PB - TRE-PB. Lattes iD <http://lattes.cnpq.br/7444073297930250>.



Palavras-chave: Inteligência Artificial. Poder Judiciário. Regulamentação. CNJ. Ética. Inovação Jurídica.

INTRODUÇÃO

A revolução digital está transformando profundamente o sistema judiciário brasileiro, com a Inteligência Artificial (IA) emergindo como uma ferramenta poderosa para aprimorar a eficiência e a qualidade da justiça. Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou recentemente uma nova regulamentação que estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções de IA no Poder Judiciário. Esta regulamentação representa um marco significativo na intersecção entre tecnologia e direito, buscando equilibrar os benefícios da inovação com a proteção dos direitos fundamentais e a integridade do sistema judicial.

O presente artigo analisa criticamente esta nova regulamentação, explorando como ela busca orquestrar uma sinfonia harmoniosa entre a eficiência tecnológica e os princípios éticos e legais que fundamentam o sistema judiciário. Utilizando a metáfora da música, examinaremos como o CNJ está tentando compor uma melodia que integre as notas da inovação tecnológica com os acordes da justiça e da equidade.

A relevância deste estudo reside na crescente importância da IA no cenário jurídico global e na necessidade de compreender como o Brasil está se posicionando neste novo paradigma. A regulamentação do CNJ não apenas reflete as tendências internacionais de governança da IA, mas também estabelece um modelo que pode influenciar outras jurisdições, especialmente na América Latina.

Nosso objetivo é analisar os principais aspectos desta regulamentação, discutindo suas implicações para juízes, advogados, partes processuais e para a sociedade em geral. Examinaremos como a norma aborda questões cruciais como a categorização de riscos, medidas de governança, transparência e supervisão humana no uso de IA. Além disso, exploraremos os desafios e oportunidades que surgem com a implementação destas diretrizes no contexto brasileiro.

DESENVOLVIMENTO

A Evolução da IA no Contexto Jurídico

A integração da Inteligência Artificial no sistema judiciário é parte de uma tendência global de digitalização da justiça. Segundo Maura Grossman, a IA tem o potencial de aumentar significativamente a eficiência na resolução de casos, especialmente em jurisdições com recursos limitados. Esta eficiência se manifesta na capacidade da IA de analisar grandes volumes de documentos legais,



precedentes e jurisprudência, fornecendo insights valiosos que poderiam ser negligenciados devido a restrições de tempo e recursos.

Chien *et al.* (*forthcoming*) argumentam que a IA generativa pode não apenas agilizar os processos de tomada de decisão e redação judicial, mas também garantir que os julgamentos sejam mais bem informados e fundamentados em um contexto legal mais amplo. Isto pode levar a uma análise jurídica mais abrangente e a um raciocínio legal com maior eficiência e profundidade documental.

Desafios Éticos e Legais

Contudo, a implementação da IA no judiciário não é isenta de riscos. Bühlmann e Kunz (2011) e Versteeg e Ginsburg (2017) alertam que a falta de explicabilidade nos processos e resultados da IA pode minar a transparência, a razoabilidade e a justiça, potencialmente erodindo a confiança pública nas decisões judiciais. Este fenômeno é particularmente preocupante, refletindo a percepção pública de que as adjudicações humanas, apesar de suas falhas, são mais justas do que as decisões geradas por máquinas.

Regulamentação Internacional e o Contexto Brasileiro

A nível internacional, a Carta Ética Europeia sobre o Uso da IA nos Sistemas Judiciais, elaborada pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), estabelece cinco princípios fundamentais: respeito aos direitos fundamentais, não discriminação, qualidade e segurança, transparência e imparcialidade, e controle pelo usuário. Estes princípios servem como um guia importante para a implementação ética da IA no judiciário.

No Brasil, a regulamentação do CNJ se alinha com estas tendências internacionais, mas também reflete as particularidades do sistema jurídico brasileiro. A Resolução CNJ nº 332, de 21 de agosto de 2020, já havia estabelecido diretrizes iniciais sobre ética, transparência e governança na produção e uso de IA no Poder Judiciário. A nova regulamentação expande e aprofunda estas diretrizes, respondendo à rápida evolução das tecnologias de IA, especialmente os modelos de linguagem de grande escala (LLMs) e sistemas de IA generativa.

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e analítica, baseada em pesquisa documental e análise crítica da literatura. A metodologia se estrutura em três etapas principais:

- **Análise Documental:** exame detalhado da nova regulamentação do CNJ sobre o uso de IA no Poder Judiciário, incluindo a comparação com normas anteriores e legislações internacionais relevantes;



- **Revisão de Literatura:** levantamento e análise de estudos acadêmicos, relatórios técnicos e artigos especializados sobre o uso de IA no sistema judiciário, tanto no contexto brasileiro quanto internacional;
- **Análise Comparativa:** comparação das diretrizes estabelecidas pelo CNJ com as melhores práticas internacionais e recomendações de especialistas na área de IA e direito.

As fontes primárias incluem a própria regulamentação do CNJ, bem como outras normas e resoluções relacionadas ao tema. As fontes secundárias abrangem artigos acadêmicos, livros, relatórios de organizações internacionais e estudos de caso sobre implementação de IA em sistemas judiciais. A análise se concentra em aspectos-chave da regulamentação, como a categorização de riscos, medidas de governança, requisitos de transparência e mecanismos de supervisão. Também são considerados os potenciais impactos desta regulamentação sobre diferentes *stakeholders* do sistema judiciário, incluindo juízes, advogados, partes processuais e a sociedade em geral.

Fundamentos e Princípios da Regulamentação

A nova regulamentação do CNJ estabelece fundamentos sólidos para o uso de IA no Judiciário, incluindo o respeito aos direitos fundamentais, a promoção do bem-estar dos jurisdicionados, a centralidade da pessoa humana e a supervisão humana em todas as etapas. Estes princípios alinham-se com as recomendações internacionais, como as estabelecidas pela Carta Ética Europeia sobre o Uso da IA nos Sistemas Judiciais. Um aspecto crucial é a ênfase na supervisão humana, que ecoa as preocupações levantadas por estudiosos, como Bühlmann e Kunz (2011), sobre a necessidade de manter a *accountability* e a transparência nos processos decisórios assistidos por IA. Esta abordagem busca equilibrar os benefícios da eficiência tecnológica com a preservação da integridade e da confiança no sistema judicial.

Categorização de Riscos e Medidas de Governança

A regulamentação introduz uma categorização de riscos para soluções de IA, classificando-as como de alto ou baixo risco. Esta abordagem baseada em riscos é consistente com as tendências internacionais de regulação de IA, como observado no AI Act da União Europeia. Para soluções de alto risco, a norma exige medidas rigorosas de governança, incluindo:

- Uso de dados de treinamento adequados e representativos
- Registro de fontes e grau de supervisão humana
- Documentação clara do funcionamento do sistema
- Implementação de ferramentas de registro e auditoria
- Medidas para mitigar vieses discriminatórios**



Estas medidas abordam diretamente as preocupações levantadas por pesquisadores sobre o potencial da IA para perpetuar ou exacerbar preconceitos existentes no sistema legal.

Transparência e Registro

A regulamentação enfatiza a importância da transparência, exigindo o registro de soluções de IA no sistema Sinapses e a publicação de informações sobre seu uso em linguagem acessível. Esta abordagem se alinha com o princípio de transparência da Carta Ética Europeia e responde às preocupações sobre a "caixa preta" da IA levantadas por estudiosos da área. O requisito de avaliações de impacto algorítmico para soluções de alto risco é particularmente significativo, pois permite uma análise mais profunda dos potenciais efeitos da IA no sistema judicial. Isto pode ajudar a identificar e mitigar riscos antes que eles se materializem em decisões judiciais problemáticas.

IA Generativa e Modelos de Linguagem de Larga Escala

A regulamentação aborda especificamente o uso de modelos de linguagem de larga escala (LLMs) e sistemas de IA generativa, refletindo a rápida evolução destas tecnologias. Nesse sentido, as diretrizes para o uso destas ferramentas incluem:

- Capacitação e treinamento específico para usuários
- Uso como ferramenta auxiliar, não como substituto da decisão humana
- Conformidade com políticas de proteção de dados e propriedade intelectual
- Proibição do uso para processar dados sigilosos ou protegidos por segredo de justiça

Estas diretrizes são cruciais, considerando o potencial transformador da IA generativa no campo jurídico, uma vez que elas buscam aproveitar os benefícios destas tecnologias enquanto mitigam os riscos associados, como a geração de conteúdo impreciso ou enviesado.

Desafios de Implementação

Apesar dos avanços representados pela regulamentação, sua implementação efetiva enfrenta desafios significativos, como a complexidade técnica das soluções de IA, e a rápida evolução da tecnologia pode dificultar a aplicação consistente das diretrizes. Além disso, a necessidade de equilibrar a inovação com a proteção de direitos fundamentais requer uma vigilância constante e possíveis ajustes na regulamentação ao longo do tempo. A formação e capacitação contínua de juízes,



advogados e outros profissionais do direito em relação às tecnologias de IA será crucial para o sucesso de sua implementação. Assim, percebe-se que a compreensão adequada destas tecnologias é essencial para seu uso ético e eficaz no sistema judicial.

A partir dessa lógica, é notória que a regulamentação tem o potencial de transformar significativamente a prática jurídica no Brasil, já que, ao estabelecer diretrizes claras para o uso de IA, ela pode incentivar a adoção mais ampla destas tecnologias, aumentando potencialmente a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional. No entanto, é importante considerar os possíveis impactos no acesso à justiça. Por um lado, a IA pode tornar os serviços jurídicos mais acessíveis e eficientes. Por outro lado, existe o risco de criar uma "divisão digital" no sistema judicial, onde aqueles com acesso a tecnologias avançadas de IA podem ter vantagens significativas.

A regulamentação do CNJ representa um passo importante na governança da IA no sistema judiciário brasileiro, mas é apenas o início de um processo contínuo de adaptação e refinamento. À medida que as tecnologias de IA continuam a evoluir, será necessário revisar e atualizar regularmente estas diretrizes. Futuros desenvolvimentos podem incluir:

- estabelecimento de padrões mais detalhados para a auditoria de sistemas de IA;
- desenvolvimento de métricas para avaliar o impacto da IA na qualidade e eficiência das decisões judiciais;
- criação de mecanismos mais robustos para a participação pública e o escrutínio das soluções de IA utilizadas no judiciário.

Ademais, a implementação da IA no sistema judiciário brasileiro não é apenas uma atualização tecnológica, mas uma revolução silenciosa que está redefinindo os fundamentos da prática jurídica, visto que esta transformação traz consigo uma série de implicações práticas que merecem uma análise crítica aprofundada.

Em primeiro lugar, a automação de tarefas rotineiras através da IA promete liberar um tempo precioso para juízes e advogados. Isso pode levar a uma mudança significativa no foco do trabalho jurídico, permitindo que os profissionais dediquem mais tempo a aspectos que requerem julgamento humano, como a análise de casos complexos e a formulação de argumentos jurídicos sofisticados, porém, esta mudança também levanta questões sobre como a profissão jurídica evoluirá. Será que veremos uma diminuição na demanda por certas funções jurídicas de nível inicial? Como isso afetará o treinamento e o desenvolvimento de novos profissionais do direito?

Além disso, a capacidade da IA de processar e analisar grandes volumes de dados jurídicos pode levar a *insights* sem precedentes sobre tendências legais e padrões de decisão judicial. Isso pode potencialmente aumentar a previsibilidade das decisões judiciais, o que, por sua vez, pode influenciar as estratégias de litígio e negociação.



Todavia, também surge a preocupação de que essa previsibilidade possa levar a uma "gamificação" do sistema judicial, cujas partes tentam manipular os algoritmos em vez de focar na substância de seus casos.

Ética na Era da Inteligência Artificial Judicial

A introdução da IA no sistema judiciário não é apenas uma questão de eficiência tecnológica, mas um desafio ético de proporções monumentais. É como se estivéssemos compondo uma sinfonia onde cada nota deve estar em perfeita harmonia com os princípios fundamentais da justiça. Por conta disso, a nova regulamentação do CNJ reconhece esta complexidade e estabelece um *framework* ético robusto para guiar o desenvolvimento e uso da IA nos tribunais.

Um dos pilares éticos fundamentais é o respeito à dignidade humana, porquanto a IA não deve ser vista como um substituto para o julgamento humano, mas como um instrumento que amplifica a capacidade dos juízes de analisar casos complexos. É como se a IA fosse um microscópio jurídico, permitindo que os magistrados examinem os detalhes mais intrincados de cada caso, sem perder de vista o panorama geral da justiça.

A transparência é outro princípio ético crucial, uma vez que a regulamentação exige que os sistemas de IA sejam "caixas de vidro" e não "caixas pretas". Isso significa que deve ser possível entender e auditar como a IA chega a suas conclusões. É como se cada decisão assistida por IA viesse acompanhada de um mapa detalhado, mostrando o caminho lógico percorrido para chegar àquela conclusão.

Para mais, a questão do viés algorítmico é particularmente delicada, porque a IA, como qualquer ferramenta humana, pode inadvertidamente perpetuar preconceitos existentes se não for cuidadosamente projetada e monitorada, tendo a regulamentação exigência de medidas proativas para identificar e mitigar esses vieses. É como se estivéssemos afinando constantemente os instrumentos da orquestra judicial, garantindo que nenhuma nota dissonante de preconceito se infiltre na melodia da justiça.

Nesse passo, a privacidade e a proteção de dados também são preocupações éticas centrais, e a regulamentação estabelece salvaguardas rigorosas para garantir que os dados pessoais usados no treinamento e operação de sistemas de IA sejam tratados com o máximo cuidado. É como se cada *bit* de informação pessoal fosse uma joia preciosa, guardada em um cofre digital impenetrável.

Noutro norte, em que pesem as preocupações de ordem éticas, a promessa de maior produtividade e eficiência é uma das principais motivações para a adoção de IA no judiciário. Contudo, percebe-se que essa busca por eficiência não deve comprometer a qualidade e a justiça das decisões. A regulamentação do CNJ busca equilibrar esses objetivos aparentemente conflitantes.



Um dos campos em que a IA pode ter um impacto significativo é na análise de grandes volumes de documentos. Imagine um sistema capaz de revisar milhares de páginas de jurisprudência em minutos, identificando precedentes relevantes e padrões decisórios. É como se cada juiz tivesse à sua disposição uma equipe de assistentes virtuais incansáveis, capazes de trabalhar 24 horas por dia, sete dias por semana.

A automação de tarefas administrativas rotineiras é outra área promissora, já que os sistemas de IA podem gerenciar agendamentos, classificar processos e até mesmo redigir minutas de decisões para casos simples e repetitivos, liberando tempo valioso para que juízes e servidores se concentrem em casos mais complexos que exigem discernimento humano, como se fosse o “*backstage*” (automatização e padronização) eficiente de um grande espetáculo judicial, garantindo que tudo funcione sem problemas para que os atores principais - os juízes - possam brilhar no palco da justiça.

No entanto, a regulamentação é clara ao afirmar que a IA deve ser uma ferramenta de apoio, não um substituto para o julgamento humano. Para exemplificar, tem-se a IA como um copiloto altamente capacitado, fornecendo informações e sugestões, mas deixando as decisões finais nas mãos do piloto humano experiente.

A eficiência também se manifesta na capacidade da IA em identificar padrões e tendências em grandes conjuntos de dados judiciais. Isso pode ajudar na formulação de políticas judiciárias mais eficazes e na alocação mais eficiente de recursos. É como se a IA fosse um maestro assistente, ajudando a orquestrar o fluxo de processos através do sistema judicial de forma mais harmoniosa e eficiente.

Regulamentação dos Tribunais Estaduais: Uma Orquestra Descentralizada

A implementação da IA no judiciário brasileiro apresenta um desafio único devido à estrutura federativa do país, na qual cada tribunal estadual tem suas próprias peculiaridades e necessidades, o que exige uma abordagem flexível na regulamentação. Logo, a nova regulamentação do CNJ reconhece essa diversidade e busca estabelecer um equilíbrio entre diretrizes nacionais uniformes e a autonomia dos tribunais estaduais, como se estivessem criando uma orquestra nacional onde cada seção (os tribunais estaduais) tem a liberdade de interpretar a partitura (as diretrizes nacionais) de acordo com seu próprio estilo regional, desde que se mantenha a harmonia com o conjunto.

Para assegurar a expansão da IA nos Tribunais Estaduais, uma das principais inovações foi a criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário. Este comitê atua como um maestro, coordenando os esforços de implementação de IA em todo o país, promovendo boas práticas e garantindo que



haja uma certa uniformidade na abordagem, sem sufocar a inovação local. A regulamentação também estabelece um sistema de classificação de risco para soluções de IA, que deve ser aplicado por todos os tribunais. Isso cria uma linguagem comum para avaliar e discutir os riscos associados a diferentes aplicações de IA.

Ao mesmo tempo, a regulamentação incentiva a colaboração e o compartilhamento de conhecimento entre os tribunais, podendo levar a um cenário cujas melhores práticas e soluções inovadoras desenvolvidas em um estado possam ser adaptadas e implementadas em outros, como se cada tribunal fosse um laboratório de inovação, contribuindo para uma sinfonia nacional de progresso tecnológico no judiciário.

Igualmente, a transparência é um princípio fundamental da justiça, e a introdução da IA no sistema judiciário traz novos desafios e oportunidades nesse aspecto. É nisso que a regulamentação do CNJ coloca grande ênfase, na necessidade de tornar o uso da IA transparente e compreensível para todas as partes envolvidas no processo judicial.

Uma das principais exigências é que os tribunais informem claramente quando e como a IA está sendo usada em um processo. Isso inclui explicar, em linguagem acessível, o papel da IA na análise de documentos, na sugestão de precedentes relevantes ou na assistência à redação de decisões, permitindo que o público veja os bastidores tecnológicos do espetáculo da justiça. A regulamentação também exige que os sistemas de IA sejam auditáveis. Isso significa que deve ser possível rastrear e entender como a IA chegou a uma determinada conclusão ou recomendação. É como se cada decisão assistida por IA viesse acompanhada de um mapa detalhado, mostrando o caminho lógico percorrido para chegar àquela conclusão.

Para os advogados, observa-se que a transparência no uso da IA é crucial para garantir a igualdade de armas no processo judicial, e a regulamentação prevê, nesse ponto, que as partes tenham acesso a informações sobre como a IA foi usada em seu caso, permitindo-lhes contestar ou questionar essas análises se necessário, fornecendo aos advogados informações valiosas sobre a construção das decisões, permitindo-lhes entender e responder a cada nota tecnológica. A criação do sistema Sinapses, um catálogo público de todas as soluções de IA usadas no judiciário, é outra medida importante de transparência. Isso permite que qualquer cidadão ou profissional do direito possa ver quais sistemas estão em uso, suas finalidades e seu grau de risco, permitindo que o público entenda cada instrumento tecnológico em uso na orquestra da justiça.

Risco de Redução Intelectual pelo Mau Uso da IA Generativa

A introdução da IA generativa no ambiente judicial traz consigo não apenas promessas de eficiência, mas também riscos significativos, particularmente o perigo de uma redução intelectual entre os profissionais do direito. Este risco emerge quando a dependência excessiva da tecnologia começa a substituir, em vez



de complementar, o raciocínio jurídico humano. O cenário mais preocupante é aquele em que juízes, advogados e outros profissionais do direito começam a confiar cegamente nas saídas geradas pela IA, sem aplicar o necessário escrutínio crítico.

A regulamentação do CNJ (Resolução 615/2025) aborda este risco de várias maneiras: primeiramente, ela enfatiza que a IA deve ser usada como uma ferramenta de apoio, não como um substituto para o julgamento humano; além disso, a regulamentação exige treinamento contínuo para os usuários de sistemas de IA. Este treinamento não deve focar apenas nos aspectos técnicos do uso da IA, mas também em como integrar criticamente as saídas da IA no raciocínio jurídico. A norma regulamentadora do Conselho Nacional de Justiça também incentiva a diversidade nas equipes que desenvolvem e implementam soluções de IA. Isso ajuda a garantir que diferentes perspectivas sejam consideradas, reduzindo o risco de um pensamento de grupo tecnológico.

Para mitigar ainda mais este risco, a Resolução estabelece a necessidade de auditorias regulares e avaliações de impacto para soluções de IA de alto risco. Isso cria um mecanismo de *feedback* que pode identificar áreas cuja dependência da IA pode estar levando a uma erosão das habilidades analíticas humanas. Assim, a implementação bem-sucedida da IA no judiciário requer não apenas tecnologia avançada, mas também métodos padronizados de uso e um compromisso com o aperfeiçoamento contínuo, com diretrizes claras nesse sentido, criando um *framework* para o desenvolvimento, implementação e manutenção de soluções de IA.

Um dos aspectos-chave é a padronização dos processos de desenvolvimento e implementação de IA, que inclui a definição de metodologias para coleta e preparação de dados, treinamento de modelos, testes e validação. A regulamentação também enfatiza a importância da interoperabilidade entre diferentes sistemas de IA usados no judiciário, facilitando o compartilhamento de dados e conhecimentos entre diferentes tribunais e instâncias.

Por isso, o aperfeiçoamento contínuo é tão importante, dado que, segundo a regulamentação, exige que os sistemas de IA sejam regularmente avaliados e atualizados para refletir mudanças na legislação, jurisprudência e melhores práticas. Somada a isso, a criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial do Judiciário desempenha um papel crucial nesse aspecto, sendo com este comitê atuando como um maestro-chefe, coordenando os esforços de aperfeiçoamento em todo o país, identificando áreas de melhoria ou promovendo a adoção de melhores práticas.

A referida norma também incentiva a colaboração com a academia e o setor privado para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de soluções de IA. Isso cria um ecossistema de inovação que pode trazer novas ideias e abordagens para o judiciário.



O USO INADEQUADO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SEUS IMPACTOS DEVASTADORES NO PROCESSO ELEITORAL

A sinfonia da Inteligência Artificial no judiciário brasileiro, por mais harmoniosa que se pretenda, possui dissonâncias preocupantes quando se analisa seu uso indevido, especialmente no palco efervescente do processo eleitoral. Se a IA é uma ferramenta poderosa para aprimorar a justiça, ela também se revela uma espada de dois gumes, com a capacidade de desestabilizar as bases democráticas quando operada de forma irresponsável ou maliciosa. A Justiça Eleitoral, por sua natureza, lida com um dos bens mais preciosos de uma nação – a soberania popular – e, neste cenário, o mau uso da IA representa um risco existencial.

Desinformação, Manipulação e a Fragmentação da Verdade

O uso inadequado mais proeminente da IA no contexto eleitoral manifesta-se na proliferação de desinformação e na manipulação de eleitores em uma escala e com uma sofisticação sem precedentes. Ferramentas de IA generativa, como os Modelos de Linguagem de Larga Escala (LLMs) e geradores de imagem/vídeo, podem produzir conteúdo enganoso de alta qualidade – as chamadas *deepfakes* e *shallowfakes* – que são indistinguíveis da realidade para o observador comum. Por exemplo, um áudio fabricado de um candidato fazendo declarações controversas ou um vídeo manipulado de um incidente eleitoral podem se espalhar viralmente, erodindo a confiança pública e influenciando o voto de milhões.

Além disso, a IA permite o *microtargeting* (uso de dados *on-line* para personalizar mensagens publicitárias para indivíduos, com base na identificação das vulnerabilidades pessoais dos destinatários) eleitoral em níveis granulares, além dos algoritmos avançados que analisam vastos volumes de dados sobre o comportamento, preferências e vulnerabilidades psicológicas dos eleitores para entregar mensagens políticas hiperpersonalizadas. Enquanto uma forma de engajamento direcionado, esta prática pode se tornar manipuladora quando visa explorar medos, preconceitos ou fragilidades específicas, obscurecendo a formação de um debate público plural e racional. A segmentação de conteúdo pode criar "bolhas de filtro" e "câmaras de eco", cujos eleitores são expostos apenas a informações que confirmam suas crenças existentes, aprofundando a polarização e minando a capacidade de diálogo.

Por essa razão, o uso inadequado da IA vai além da desinformação, atingindo a própria integridade e autenticidade do processo eleitoral. Exemplo disso são os ataques automatizados a infraestruturas eleitorais, como sistemas de registro de eleitores ou plataformas de divulgação de resultados, por meio de *bots* e *malwares* impulsionados por IA. Tais ataques buscam semear o caos, questionar a legitimidade do pleito e até mesmo comprometer a contagem de votos.



Outro ponto crítico é a automatização de campanhas ilícitas de disparos em massa. Com a IA, é possível coordenar o envio de milhões de mensagens com conteúdo eleitoral (muitas vezes desinformativo) para um grande número de eleitores em um curto espaço de tempo, violando as regras eleitorais de propaganda e impactando a liberdade de escolha. A detecção e a contenção dessas atividades são um desafio colossal para a Justiça Eleitoral, que muitas vezes opera com recursos tecnológicos limitados e uma legislação que não acompanha a velocidade da inovação.

Os impactos de um uso inadequado da IA no processo eleitoral são devastadores para a democracia, como a erosão da confiança nas fontes de informação, nas instituições eleitorais e nos próprios resultados das urnas podem levar à deslegitimação de mandatos e à instabilidade política, assim como a distorção da vontade popular, impulsionada por narrativas fabricadas e manipulação algorítmica, compromete a essência do regime democrático.

Para a Justiça Eleitoral, o desafio é colossal, seja com a identificação de *deepfakes*, que requer tecnologia de ponta e especialistas forenses digitais, seja por meio da rastreabilidade de campanhas automatizadas demanda cooperação transnacional com plataformas digitais e um complexo trabalho de inteligência. A lacuna entre a capacidade tecnológica dos atores maliciosos e as ferramentas de fiscalização é cada vez maior.

É imperativo que a Justiça Eleitoral desenvolva e implemente estratégias robustas que incluam:

- capacitação contínua: treinamento intensivo de magistrados, promotores e servidores para reconhecer, investigar e julgar ilícitos eleitorais impulsionados por IA;
- parcerias tecnológicas: colaboração com centros de pesquisa, universidades e empresas de tecnologia para desenvolver ferramentas de detecção e análise de conteúdo digital;
- revisão legislativa: adaptação constante do marco legal para tipificar e punir adequadamente os novos tipos de crimes eleitorais facilitados pela IA, como a disseminação de *deepfakes* com fins eleitorais;
- educação cívica digital: campanhas de conscientização para o eleitorado sobre os riscos da desinformação e as táticas de manipulação digital. Nesse cenário, a regulamentação do CNJ sobre o uso da IA no judiciário ganha uma dimensão ainda mais crítica, porquanto, ao estabelecer princípios de transparência, explicabilidade e supervisão humana, ela fornece as bases para que, mesmo diante do lado sombrio da IA, a Justiça Eleitoral possa atuar como uma sentinela vigilante, protegendo o concerto democrático das dissonâncias e ruídos que ameaçam sua integridade. A luta contra o uso inadequado da IA não é apenas uma questão tecnológica ou jurídica, mas uma batalha contínua pela preservação da confiança pública e pela vitalidade da própria democracia;



- o interlúdio da capacitação: preparando os atores judiciais para a era da IA;

- o último movimento desta sinfonia digital foca na capacitação dos profissionais do judiciário. A introdução da IA no sistema judicial não é apenas uma questão de implementar novas tecnologias, mas também de preparar as pessoas para usá-las efetivamente.

A referida norma que regulamenta a IA em âmbito judicial enfatiza a importância da educação contínua em IA para juízes, advogados e outros profissionais do judiciário. Isso inclui não apenas treinamento técnico sobre como usar sistemas de IA, mas também educação sobre os princípios éticos e legais que devem guiar seu uso. É como se cada profissional do judiciário estivesse aprendendo a tocar um novo instrumento, não apenas em termos de técnica, mas também em termos de apreciação musical.

Além disso, a regulamentação incentiva a criação de equipes multidisciplinares nos tribunais, combinando *expertise* jurídica com conhecimento em ciência de dados e ética em IA. Esta abordagem reconhece que a implementação bem-sucedida da IA no judiciário requer uma orquestra diversificada de talentos.

A capacitação também se estende ao público em geral. A regulamentação exige que os tribunais desenvolvam programas de educação pública sobre o uso de IA no sistema judicial, promovendo a compreensão e a confiança do público. É um reconhecimento de que, para que esta sinfonia digital seja verdadeiramente apreciada, a audiência também precisa ser educada.

CONCLUSÃO

À medida que concluímos nossa análise da nova regulamentação do CNJ sobre o uso de IA no Poder Judiciário brasileiro, torna-se claro que estamos diante de uma verdadeira revolução na administração da justiça. Esta revolução, no entanto, não é uma ruptura abrupta com o passado, mas sim uma evolução cuidadosamente orquestrada que busca harmonizar a inovação tecnológica com os princípios fundamentais do direito.

As vantagens do uso responsável da inteligência artificial generativa no judiciário são significativas e multifacetadas. Em primeiro lugar, temos o potencial de uma eficiência sem precedentes. A IA pode processar volumes enormes de informação em frações de segundo, permitindo uma análise mais rápida e abrangente de casos complexos. Isso pode levar a uma redução significativa no tempo de tramitação dos processos, contribuindo para a realização do princípio constitucional da razoável duração do processo.

Enquanto a sinfonia da Inteligência Artificial se instala no Poder Judiciário brasileiro, fica evidente que a regulamentação proposta pelo CNJ oferece um caminho promissor para a modernização do sistema judicial. A nova Resolução



não apenas busca aumentar a eficiência e a produtividade, mas também garantir que a implementação da IA seja feita de maneira ética, transparente e responsável.

As vantagens do uso responsável da inteligência artificial generativa são vastas e incluem:

- aumento da eficiência: a automação de tarefas repetitivas e a análise rápida de grandes volumes de dados podem acelerar significativamente os processos judiciais, permitindo que juízes e advogados se concentrem em questões mais complexas e que exigem julgamento humano;

- acessibilidade: a IA pode democratizar o acesso à justiça, tornando informações jurídicas mais acessíveis e compreensíveis para o cidadão comum, além de facilitar o atendimento ao público;

- transparência: a regulamentação exige que os tribunais sejam transparentes sobre o uso da IA, permitindo que jurisdicionados e advogados compreendam como essas tecnologias estão sendo aplicadas em seus casos;

- capacitação contínua: a ênfase na formação contínua dos profissionais do direito garante que eles não apenas utilizem as ferramentas de IA, mas também entendam suas limitações e riscos, promovendo um uso mais consciente e crítico;

- mitigação de riscos: com diretrizes claras sobre auditoria, monitoramento e avaliação de impacto algorítmico, a regulamentação busca minimizar riscos associados ao viés discriminatório e à falta de transparência.

Embora existam desafios significativos, como o risco de redução intelectual pelo uso excessivo da IA e a necessidade de garantir a segurança dos dados, as vantagens superam as desvantagens quando a tecnologia é utilizada com responsabilidade. A sinfonia da justiça digital promete não apenas modernizar o judiciário, mas também fortalecer os princípios fundamentais do direito, assegurando que a tecnologia sirva ao bem-estar da sociedade.

A implementação cuidadosa e reflexiva da IA no Judiciário pode levar a um sistema mais justo e eficiente, onde cada nota tecnológica ressoe em harmonia com os valores democráticos e os direitos humanos. Assim, podemos vislumbrar um futuro cuja justiça não seja apenas rápida, mas também equitativa e acessível a todos.

REFERÊNCIAS

Artigo: Inteligência artificial (IA) e tributação: accountability e transparência fiscal na otimização da administração tributária. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/752>. Acesso em 13/09/2025.

Artigo: O potencial impacto da inteligência artificial na radiologia: <https://www.scielo.br/j/rb/a/7brY5YfCcTGcySkwyNXSZYJ/?lang=pt>. Acesso em 21/09/2025.

BENNETT, C. J. *The Ethics of Artificial Intelligence in the Legal Profession*. Yale Law Journal Forum, 2019.



BÜHLMANN, Marc & Kunz, Ruth. (2011). *Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems*. *West European Politics*. 34. 317-345. 10.1080/01402382.2011.546576. Acesso em 20.09.2025.

CHIEN, Colleen V. e Kim, Miriam, "Generative AI and Legal Aid: Results from a Field Study and 100 Use Cases to Bridge the Access to Justice Gap" (14 de março de 2024). Artigo de pesquisa em *Direito Público da UC Berkeley*, a ser publicado, *Loyola of Los Angeles Law Review*, a ser publicado, disponível na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4733061>. Acesso em 15.09.2025.

CARTA ÉTICA EUROPEIA SOBRE O USO DA IA NOS SISTEMAS JUDICIAIS, ELABORADA PELA COMISSÃO EUROPEIA PARA A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA (CEPEJ). <https://rm.coe.int/carta-etica-traduzida-para-portugues-revista/168093b7e0>. Acesso em 30/09/2025.

COMISSÃO EUROPEIA PARA A EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA (CEPEJ). *Ethical Guidelines on AI in Judicial Systems*. 2020. Disponível em: *CEPEJ Guidelines*. Acesso em: 05 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Minuta da Resolução sobre Inteligência Artificial no Poder Judiciário. 2024. Disponível em: Minuta Resolução CNJ. Acesso em: 05 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 615, de 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 332, de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5368>. Acesso em: 27 fev. 2025.

GROSSMAN, J., et al. *Artificial Intelligence in the Judiciary: Opportunities and Challenges*. *Harvard Law Review*, 2023. (<https://scholarship.law.duke.edu/dltr/vol23/iss1/1/>). Acesso em 24.09.2025

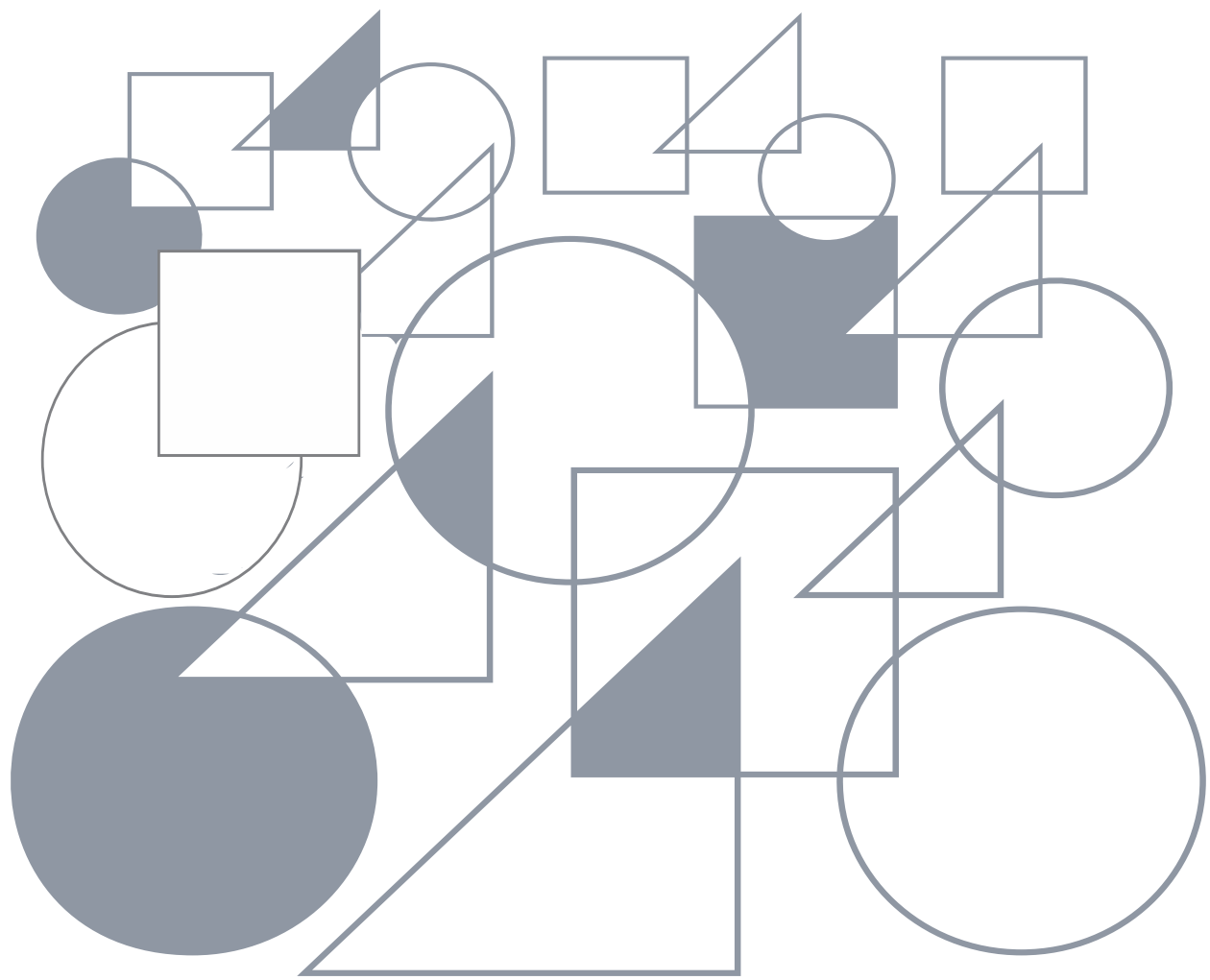
GHOSH, S., et al. *Cognitive Load and the Impact of AI on Decision Making*. *International Journal of Human-Computer Studies*, 2019.

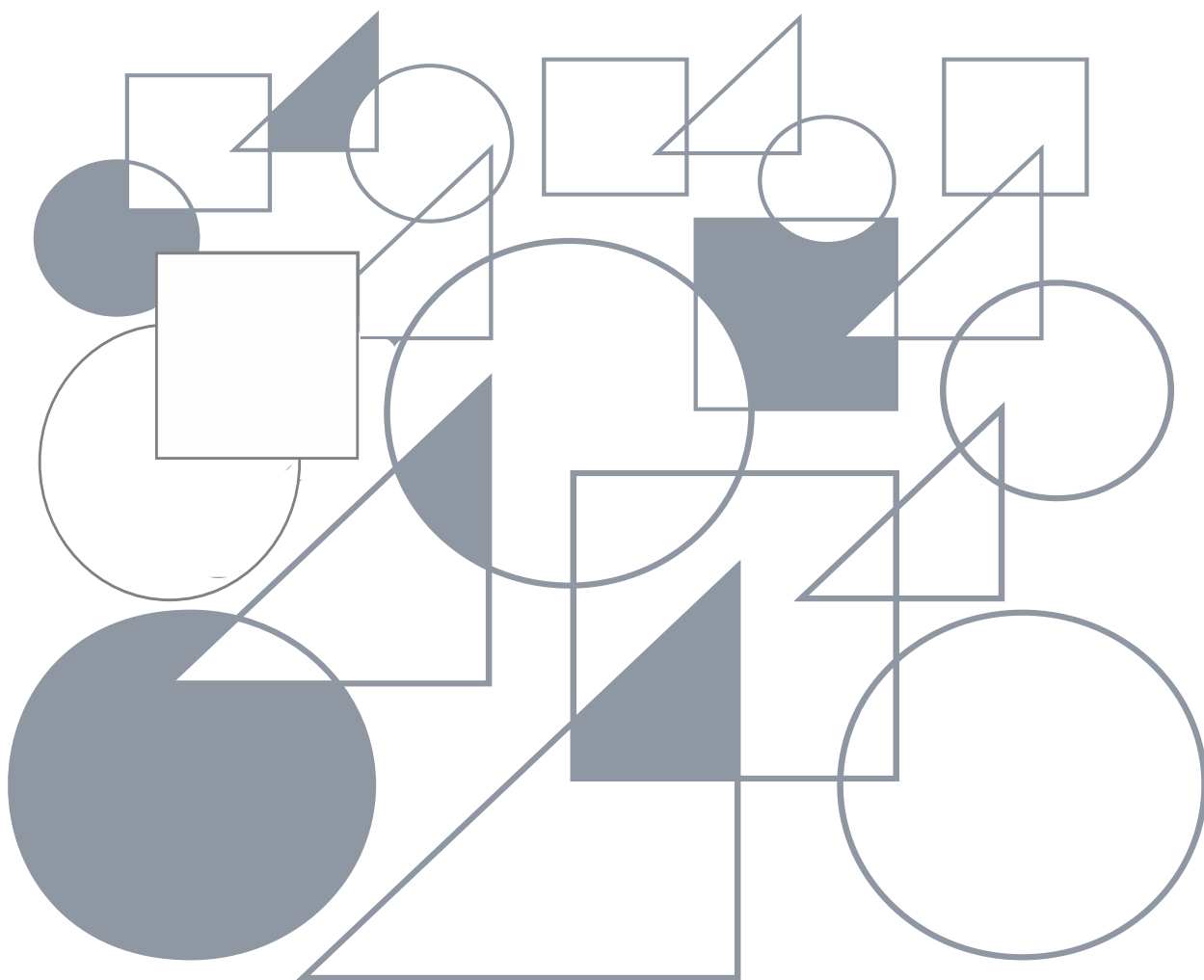
PERLMAN, Andrew, *Generative AI and the Future of Legal Scholarship* (26 de dezembro de 2024). Artigo de pesquisa da Faculdade de Direito da Universidade de Suffolk, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5072765> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5072765>. Acesso em 21.09.2025.

SARWAT, I. *Bias in AI Systems: A Legal Perspective*. *Journal of Law and Technology*, 2023.site: A Lei da Inteligência Artificial da UE Desenvolvimentos e análises atualizados da Lei da IA da UE. <https://artificialintelligenceact.eu/>

VERSTEEG, M., & GINSBURG, T. *The Effect of AI on Judicial Decision-Making*. *Stanford Law Review*, 2017.

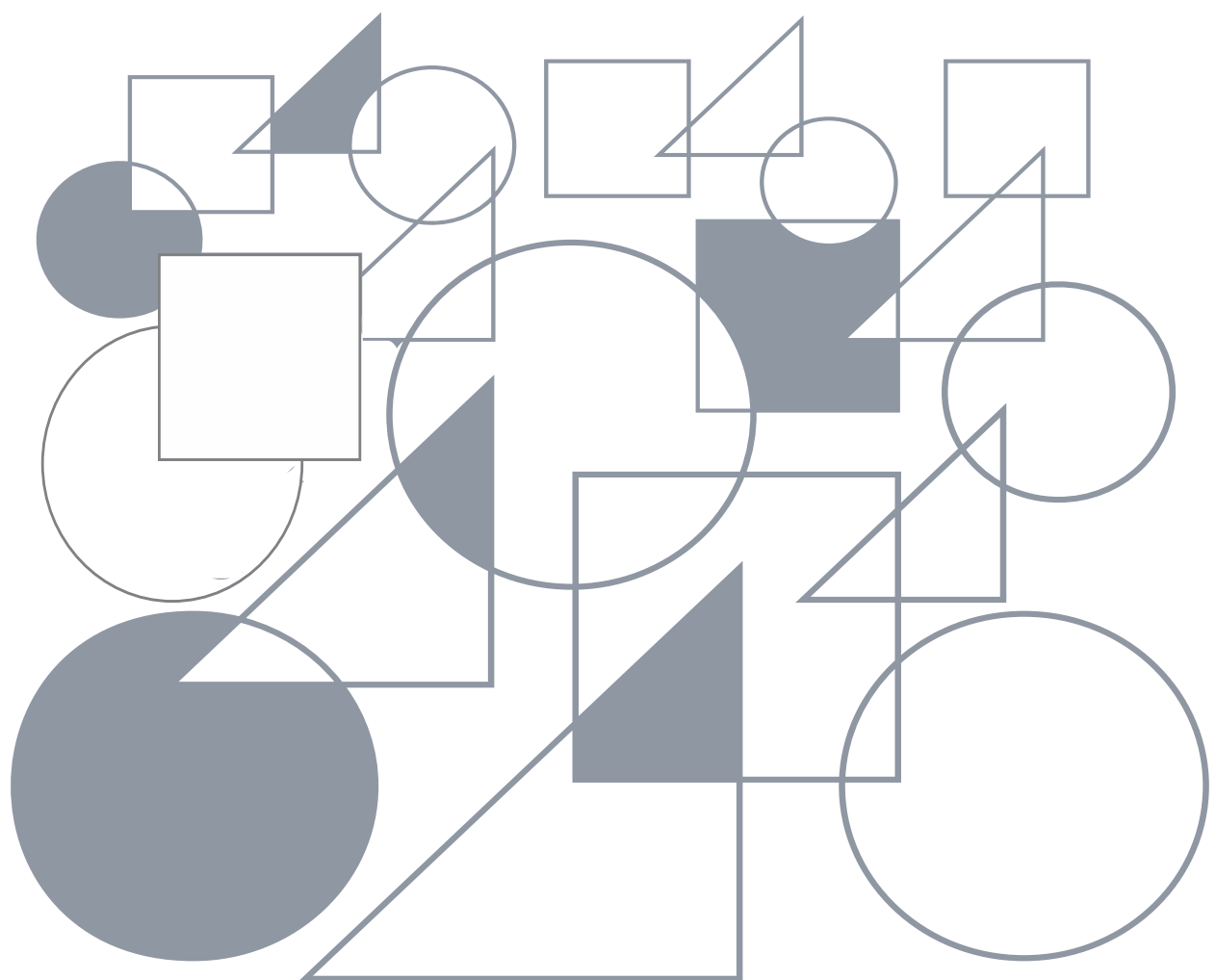






**PROTAGONISMO INDÍGENA E JUSTIÇA
ELEITORAL: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES
DE 2024 EM MARCAÇÃO-PB**





PROTAGONISMO INDÍGENA E JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2024 EM MARCAÇÃO-PB

*Linaldo de Oliveira Lima*¹²⁴

RESUMO

O presente artigo analisa a participação política do povo potiguara nas eleições municipais de 2024, em Marcação-PB, município cuja população é majoritariamente indígena (88,08%, segundo o Censo Demográfico de 2022). Historicamente marginalizados no cenário político nacional, os povos indígenas vêm conquistando espaço crescente nas arenas institucionais, processo intensificado a partir de 2014, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a registrar cor e raça nas candidaturas e, sobretudo desde 2018, com o aumento de lideranças eleitas. O estudo tem como objetivo verificar se essa expressiva densidade demográfica se traduziu em capacidade eleitoral passiva efetiva, garantindo representação proporcional aos indígenas locais. Especificamente, examina os normativos da Justiça Eleitoral que ampliam a inclusão indígena, como a Resolução nº 23.659/2021, a Portaria nº 367/2022 e a Resolução nº 23.729/2024; identifica e quantifica a população indígena residente em Marcação-PB, com base em dados do IBGE; e analisa o perfil dos candidatos eleitos, com destaque para gênero, escolaridade e distribuição partidária. A pesquisa adota abordagem bibliográfica e documental, com enfoque qualitativo, fundamentada em dados estatísticos do TSE e do IBGE, complementada por literatura especializada em direito eleitoral e ciência política. Os resultados confirmaram que a força demográfica dos potiguaras se traduziu em protagonismo político efetivo, expresso na eleição da única prefeita indígena do Brasil em 2024, na conquista integral das cadeiras da Câmara Municipal e no avanço da participação feminina indígena. Conclui-se que a experiência de Marcação-PB transcende o simbolismo da afirmação identitária, constituindo exemplo paradigmático de cidadania ativa, equidade política e fortalecimento democrático, além de indicar novos horizontes para a representatividade indígena no processo eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Participação política indígena. Eleições municipais. Justiça Eleitoral. Cidadania.

¹²⁴ Mestre em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Especialista em Direito Eleitoral (UnP). Analista Judiciário – Assessor Jurídico do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba.



I INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, a concepção de conferir poder às pessoas para a tomada de decisões coletivas moldou de forma decisiva a organização política das sociedades. Nesse cenário, a presença dos povos originários no processo eleitoral brasileiro tem se consolidado como objeto de reflexão e análise, despertando crescente interesse tanto nas ciências sociais quanto no campo jurídico-político (LIMA, 2025a; LIMA, 2025b).

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a participação política do povo potiguara nas eleições municipais de 2024, no município de Marcação-PB. Especificamente, propõe-se: (i) examinar os normativos da Justiça Eleitoral que regulamentam e incentivam a inclusão indígena no processo político; (ii) identificar e quantificar a população indígena residente na localidade; e (iii) descrever os dados estatísticos e o perfil dos candidatos eleitos para os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, ressaltando a relevância de sua inserção no cenário político municipal.

Nesse contexto, busca-se responder à seguinte indagação: os indígenas da etnia potiguara que habitam no município de Marcação-PB exerceram, de forma efetiva, sua capacidade eleitoral passiva nas eleições de 2024, logrando acesso aos cargos eletivos em disputa?

Historicamente, a presença indígena nos espaços de poder — seja em âmbito nacional, estadual ou municipal — mostrou-se notoriamente limitada. Essa realidade de exclusão, contudo, vem sofrendo alterações recentes. Desde 2014, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a incluir informações sobre cor e raça dos candidatos, tornou-se possível monitorar com maior precisão a atuação desse grupo no processo eleitoral. A partir de 2018, registrou-se um aumento significativo não apenas de candidaturas, mas também de lideranças eleitas que se autodeclararam indígenas (Politize, 2023). Tal evolução demonstra uma tendência de reconfiguração gradual do quadro histórico de marginalização política.

Pereira e Carvalho Júnior (2021) afirmam que os direitos políticos são direitos fundamentais que viabilizam a existência da democracia e proporcionam o pleno desenvolvimento humano. A participação das minorias na condução da vida política do Estado é fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente diversa, pluralista e democrática.

Nesse cenário, a relevância do presente estudo reside em analisar, sob perspectiva estatística e normativa, o desempenho de candidatos autodeclarados indígenas em Marcação-PB. A ênfase recai sobre aqueles que, além de se apresentarem como concorrentes, obtiveram sucesso nas urnas, sinalizando uma possível transformação na dinâmica representativa tradicional.

A metodologia adotada envolveu revisão bibliográfica — abrangendo revistas, periódicos e artigos científicos pertinentes ao tema — e análise



qualitativa centrada na coleta e interpretação de informações estatísticas. As principais fontes de dados foram o TSE e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), reconhecidos pela confiabilidade e abrangência no tratamento do cenário eleitoral e demográfico nacional.

Com base nesse desenho metodológico, o artigo foi estruturado em duas seções centrais, além da introdução e das considerações finais: a primeira examina a etnia potiguar e os normativos da Justiça Eleitoral que regulamentam a participação indígena no processo político, destacando o papel de resoluções recentes, como a Resolução nº 23.659/2021/TSE, a Portaria nº 367/2022 e a Resolução nº 23.729/2024; a segunda seção dedica-se ao município de Marcação-PB, investigando a presença indígena nas eleições municipais de 2024, tanto no pleito majoritário (prefeito e vice-prefeito) quanto no proporcional (Câmara de Vereadores).

Assim, a análise aqui desenvolvida pretende contribuir para a compreensão do fenômeno da participação política indígena no Brasil, com ênfase no caso singular de Marcação-PB. Ao demonstrar como uma população majoritariamente indígena conseguiu traduzir sua força demográfica em representação institucional, a experiência local ilumina debates mais amplos sobre cidadania, equidade e fortalecimento democrático.

2 OS INDÍGENAS E OS NORMATIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL

De acordo com o Censo 2022 (IBGE, 2023), a população indígena no Brasil apresentou crescimento expressivo nos últimos doze anos, passando de 896.917 pessoas, em 2010, para 1.693.535, em 2022 — um aumento de 88,82%. Atualmente, os povos originários representam 0,83% da população total do país.

A inserção dos indígenas no processo político-eleitoral, historicamente limitada pela baixa presença de candidatos, vem sofrendo transformações relevantes nos últimos pleitos. Esse movimento revela não apenas um interesse crescente em disputar cargos eletivos, mas também uma reconfiguração da sub-representação que caracterizou as décadas anteriores. A partir de 2018, observou-se aumento significativo nas candidaturas e nos eleitos que se autodeclararam indígenas, fenômeno que só pôde ser monitorado com maior rigor após 2014, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a incluir informações sobre cor e raça dos candidatos (POLITIZE, 2023).

No caso da etnia potiguar, localizada no Vale do Mamanguape-PB e especialmente no município de Marcação-PB, a trajetória política evidencia um fortalecimento consistente da participação nos poderes locais. Ao longo das décadas, a conquista de mandatos no Legislativo e no Executivo reflete a articulação social e a resiliência desse povo.

De acordo com Soares e Xucuru-Kariri (2025), os povos indígenas no Brasil vêm construindo um processo denominado “aldeamento da política”, que, em uma



perspectiva contracolonial, expressa a estratégia de suas lideranças de ocupar de forma definitiva os espaços institucionais, para além da mobilização em protestos. Essa concepção extrapola a dimensão fundiária e projeta-se para múltiplos campos, como as decisões sobre mudanças climáticas, a produção cultural e artística, a literatura, a moda, a mídia e a indigenização das universidades, configurando-se como um movimento que desafia estruturas históricas de exclusão e propõe novas formas de representação e existência.

No âmbito da dogmática eleitoral, autores como Gomes (2024), Resende (2020) e Zilio (2022) ressaltam que a cidadania se configura como atributo jurídico central, vinculado ao exercício da soberania popular. Gomes (2024) distingue cidadania e nacionalidade, indicando que os direitos políticos derivam da condição de eleitor. Resende (2020), por sua vez, enfatiza que a universalização da capacidade eleitoral ativa e passiva é condição de legitimidade democrática. Essa base doutrinária reforça que o reconhecimento normativo dos indígenas como sujeitos de direitos políticos está em consonância com os princípios constitucionais de igualdade e pluralismo.

Do ponto de vista da ciência política e da antropologia, Cunha (1987, 1992, 2013) e Oliveira (2018) analisam o protagonismo indígena como forma de resistência e reconstrução da cidadania. Verdum (2022) acrescenta que, embora os avanços normativos sejam significativos, ainda existem barreiras estruturais que dificultam o pleno exercício de tais direitos, como obstáculos logísticos e desigualdades históricas. Keyla Conceição (2018) também chama atenção para a invisibilidade do indígena no processo eleitoral, apontando a necessidade de políticas públicas que assegurem condições materiais para o exercício da cidadania.

Com vistas a enfrentar essa histórica exclusão, a Justiça Eleitoral tem implementado normativos que reconhecem e promovem o exercício da cidadania indígena. Destaca-se, inicialmente, a Portaria TSE nº 367/2022, que criou a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral, publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 12 de abril de 2022. Conforme o art. 2º, compete ao colegiado planejar ações que fortaleçam a capacidade eleitoral dos povos originários, respeitando sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, em conformidade com o art. 231 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A instituição dessa Comissão representou avanço significativo, ao estabelecer instância específica de planejamento e promoção da inclusão indígena no processo eleitoral. Suas atribuições vão desde a elaboração de estratégias para enfrentar a sub-representação até a organização de campanhas de conscientização, visando assegurar que os direitos políticos dessa população sejam efetivamente exercidos (TSE, 2022).

Entre as iniciativas desenvolvidas, destacam-se o ciclo de debates “Abril Indígena da Justiça Eleitoral” e a série audiovisual “Abril Indígena: a Justiça



Eleitoral em prol da cidadania dos povos originários”, lançada em 2023 pela Secretaria de Comunicação e Multimídia do TSE. Sob a liderança de Samara Pataxó, a Comissão promoveu discussões nacionais acerca da inclusão dos povos originários, além de estimular Tribunais Regionais Eleitorais a implementar projetos locais (TSE, 2024).

No âmbito estadual, o Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) editou a Resolução nº 36/2023, que alterou o Regulamento Interno da Secretaria do Tribunal e reafirmou o compromisso institucional com a inclusão e a diversidade. O ato normativo prevê capacitação contínua de magistrados, servidores e colaboradores em temas como gênero, raça e etnia, além de fortalecer o Núcleo de Acessibilidade, Inclusão e Diversidade (NAID). A medida também incentiva parcerias interinstitucionais, permitindo o intercâmbio de boas práticas voltadas ao combate da discriminação e à promoção da equidade racial no processo eleitoral.

No plano nacional, merece destaque a Resolução TSE nº 23.659/2021, que estabelece diretrizes específicas para aquisição e exercício dos direitos políticos pelos indígenas. Entre os dispositivos mais relevantes, destacam-se:

proibição de distinção entre “integrados” e “não integrados” ou “aldeados” e “não aldeados”;
possibilidade de uso de línguas maternas nos atos de alistamento, dispensando-se a exigência de fluência em português;
dispensa de comprovação documental de domicílio eleitoral em áreas indígenas ou quando houver notória vinculação comunitária;
inclusão de campos específicos no Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE) para autodeclaração étnica e indicação da língua praticada.

Adicionalmente, a norma prevê mecanismos de proteção procedimental, como a intimação diferenciada em casos de indeferimento de alistamento, e reforça o princípio da dignidade da pessoa humana ao garantir o direito à autoidentificação. Análises recentes (LIMA, 2025b) destacam que esses avanços normativos, embora significativos, ainda dependem de efetivação prática para consolidar de forma plena a inclusão indígena no processo eleitoral.

Outro avanço relevante ocorreu com a Resolução TSE nº 23.729/2024, que alterou a Resolução nº 23.609/2019 para exigir, no Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), a indicação da etnia em candidaturas indígenas. A medida possibilita maior precisão estatística na identificação e acompanhamento dessas candidaturas.

Em complemento, o TSE apreciou a Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000, formulada pela Deputada Federal Célia Xakriabá, acerca da destinação proporcional de recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita



para candidaturas indígenas. Em 2024, a Corte decidiu, por unanimidade, reconhecer esse direito, equiparando-o às ações afirmativas já existentes para candidaturas femininas e negras. Embora os estudos de impacto ainda não tenham sido concluídos, de modo que a medida não se aplicou ao pleito de 2024, a decisão estabelece precedente importante rumo à efetiva igualdade material no processo eleitoral (BRASIL, 2024).

Esses normativos, portanto, configuram marco essencial para a promoção da cidadania e da inclusão política dos povos indígenas, assegurando-lhes não apenas a capacidade eleitoral ativa (direito de votar), mas também a passiva (direito de ser votado). Ao lado de iniciativas institucionais e da evolução doutrinária e antropológica, consolidam um cenário favorável à ampliação da presença indígena nas arenas decisórias, em consonância com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo.

3 O MUNICÍPIO DE MARCAÇÃO - PB E A PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NAS ELEIÇÕES DE 2024

O objeto central deste estudo é a análise da atuação da população indígena nas eleições municipais de 2024, com foco no município de Marcação, estado da Paraíba. Para compreender esse fenômeno, é necessário contextualizar a formação administrativa da localidade, bem como avaliar sua relevância demográfica no cenário nacional.

O Distrito de Marcação, inicialmente subordinado ao município de Rio Tinto-PB, foi criado pela Lei Ordinária nº 3.307, de 30 de abril de 1965. Posteriormente, pela Lei Estadual nº 5.913, de 29 de abril de 1994, foi elevado à categoria de município, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). Em termos populacionais, registrou crescimento de 7.609 habitantes em 2010 para 8.999 em 2022, correspondendo a uma elevação de aproximadamente 18% em doze anos.

O protagonismo indígena na região já era evidente desde o Censo Demográfico de 2010, quando Marcação figurou entre os dez municípios brasileiros com maior proporção de indígenas em sua população total (IBGE, 2012). À época, 77,5% de seus habitantes se autodeclararam indígenas, o que colocava o município em posição de destaque no *ranking* nacional.

O Censo de 2022 confirmou e ampliou essa tendência: dos 8.999 habitantes, 7.926 se autodeclararam indígenas, o que equivale a 88,08% da população residente (IBGE, 2023). Em estudo anterior sobre o pleito de 2020, Lima (2025b) já havia demonstrado a predominância indígena no cenário eleitoral local, tendência confirmada e ampliada nas eleições de 2024. Esse dado posicionou Marcação como o sexto município do país em termos de densidade relativa de população indígena, superando localidades da região Norte, tradicionalmente associadas a essa característica. O salto percentual de 77,5%, em 2010, para



88,08%, em 2022, revela não apenas a continuidade da identidade étnica, mas também o fortalecimento da autodeclaração e do sentimento de pertencimento das comunidades locais.

Do ponto de vista eleitoral, o eleitorado também apresentou crescimento expressivo. O número de eleitores passou de 6.476, em 2020, para 7.938, em 2024, representando incremento de 22,57% (TSE, 2024). Nesse contexto, surge a indagação central: teria a elevada proporção de indígenas residentes se traduzido em representação política equivalente nas eleições municipais de 2024, tanto no pleito majoritário quanto no proporcional?

3.1 PLEITO MAJORITÁRIO: ELEIÇÕES PARA PREFEITO E VICE-PREFEITO

De acordo com dados do Sistema de Candidaturas do TSE (BRASIL, 2024), concorreram ao pleito municipal de 2024 em Marcação-PB duas chapas majoritárias. A coligação “O Trabalho Continua”, composta por Ellys Sônia Oliveira Gomes da Silva (autodeclarada indígena, candidata a prefeita) e José Pedro da Silva (autodeclarado pardo, candidato a vice-prefeito), sagrou-se vencedora. A chapa adversária, formada por Angélica de Oliveira Barreto e Fernanda da Conceição Gomes, ambas autodeclaradas indígenas, disputou pelo Partido Republicano.

É digno de nota que José Pedro da Silva foi candidato ao cargo de vereador (2016 e 2020), ocasiões em que se autodeclarara indígena (TSE, 2016 e TSE, 2020). Ao disputar o cargo majoritário em 2024, entretanto, alterou sua autodeclaração para pardo. Ainda assim, o pleito de 2024 consolidou resultado inédito: Ellys Sônia foi a única indígena eleita prefeita no Brasil, fato que reforça o simbolismo da eleição em Marcação, especialmente por ter ocorrido em disputa direta contra outra candidata também autodeclarada indígena (TSE, 2024).

Outro aspecto relevante foi o perfil educacional: todos os candidatos ao Executivo possuíam curso superior completo, evidenciando elevado nível de escolaridade. Observa-se, ainda, que apenas o cargo de vice-prefeito foi ocupado por um homem, enquanto as candidaturas femininas protagonizaram a disputa majoritária. Esse dado confere dimensão adicional à eleição de Ellys Sônia, que alia a condição de mulher e indígena em um espaço político historicamente dominado por homens (TSE, 2024).

Esse resultado, portanto, assume caráter emblemático no contexto de políticas afirmativas e da busca por ampliação da participação feminina no cenário político, ainda marcado por desigualdades quando comparado à composição do eleitorado brasileiro, majoritariamente feminino (TSE, 2024).



3.2 PLEITO PROPORCIONAL: ELEIÇÕES PARA A CÂMARA MUNICIPAL

Nas eleições proporcionais de 2024, foram registradas 22 candidaturas ao cargo de vereador em Marcação-PB. Destas, 17 candidaturas (77,27%) eram de pessoas autodeclaradas indígenas, 3 (13,64%) de brancos e 2 (9,09%) de pardos (TSE, 2024). Essa configuração evidencia de forma incontestável a centralidade das comunidades indígenas no processo político local.

O resultado final confirmou essa predominância: todas as nove cadeiras da Câmara Municipal foram conquistadas por candidatos indígenas, consolidando a força demográfica e política do povo potiguara também no Legislativo. O perfil dos eleitos revela equilíbrio de gênero, diversidade educacional e fragmentação partidária, aspectos que indicam um cenário de maior pluralidade política. A Tabela 1 apresenta a síntese dos dados dos vereadores eleitos.

Tabela 1 – Perfil dos vereadores eleitos em Marcação-PB (2024).

Variável	Frequência	Percentual
Gênero		
Homens	5	55,6%
Mulheres	4	44,4%
Escolaridade		
Ensino médio completo	6	66,7%
Ensino médio incompleto	1	11,1%
Superior completo	1	11,1%
Superior incompleto	1	11,1%
Partido		
Partido Social Democrático	3	33,3%
Republicanos	2	22,2%
União	4	44,4%

Fonte: TSE, Eleições Municipais 2024.



Sob a perspectiva de gênero, das 17 candidaturas indígenas registradas, 11 eram de homens e 6 de mulheres, resultando na eleição de 5 vereadores e 4 vereadoras. Esse desfecho representa avanço importante na representatividade feminina no Legislativo municipal, com especial destaque para a ampliação da voz das mulheres indígenas nas instâncias decisórias.

Quanto ao perfil educacional, observa-se heterogeneidade: 66% dos eleitos possuem ensino médio completo; 11%, ensino médio incompleto; 11%, curso superior completo, e 11%, curso superior incompleto (TSE, 2024). Embora a maioria se concentre no nível médio, nota-se presença crescente de candidatos com formação superior, revelando tendência de diversificação na qualificação dos representantes.

No que tange à distribuição partidária, o Partido Social Democrático (PSD) conquistou 33% das vagas; o Partido Republicanos, 22%; e o Partido União, 44%. Destaca-se também a significativa renovação na composição da Câmara: apenas um terço dos parlamentares de 2020-2024 foi reeleito.

A análise desses dados permite destacar alguns pontos relevantes. O Legislativo municipal apresentou avanço expressivo da participação feminina, com quatro mulheres entre os nove eleitos, aproximando-se da paridade de gênero. Do ponto de vista educacional, embora predomine o ensino médio completo, a presença de representantes com formação superior aponta para diversificação no perfil das lideranças. Já a distribuição partidária revela fragmentação, mas também a capacidade de articulação indígena em diferentes siglas, o que amplia a difusão das pautas comunitárias no espectro político. Por fim, a significativa renovação — apenas um terço dos parlamentares foi reeleito — evidencia a circulação de lideranças e abertura para novos representantes, reforçando a vitalidade do processo democrático local.

Em síntese, verifica-se que a predominância demográfica indígena em Marcação-PB encontrou correspondência direta no campo político-institucional. A expressiva participação comunitária resultou não apenas na conquista do Executivo municipal, mas também na ocupação integral das cadeiras do Legislativo, evidenciando uma representação política equivalente à composição étnica da população local.

CONCLUSÃO

As eleições municipais de 2024 em Marcação-PB evidenciaram um marco histórico para a cidadania indígena no Brasil. A população local não apenas exerceu de forma plena o direito ao voto, como também ocupou todos os cargos em disputa, incluindo a chefia do Poder Executivo e a totalidade das cadeiras do Legislativo. Esse resultado reflete a consolidação da força política do povo potiguara e simboliza um avanço significativo na inclusão de grupos historicamente marginalizados no espaço institucional.



No plano normativo, a evolução da legislação eleitoral brasileira foi decisiva para esse cenário. Dispositivos como a Resolução TSE nº 23.659/2021, que disciplinou o alistamento e a autodeclaração étnica de forma inclusiva, e a Resolução TSE nº 23.729/2024, que passou a exigir a indicação de etnia no Requerimento de Registro de Candidatura, possibilitaram não apenas a ampliação do acesso, mas também a produção de estatísticas mais precisas sobre candidaturas indígenas. Somam-se a esses marcos a criação da Comissão de Promoção da Participação Indígena no Processo Eleitoral (Portaria TSE nº 367/2022) e o julgamento da Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000, que reconheceu o direito a recursos públicos e tempo de propaganda proporcional às candidaturas indígenas. Tais iniciativas configuram instrumentos jurídicos de inclusão e equidade, ainda que seus efeitos plenos dependam de regulamentação futura.

A experiência de Marcação-PB é, assim, paradigmática. Trata-se de um município criado em 1994 que, em pouco tempo, tornou-se exemplo de como a densidade demográfica indígena pode ser traduzida em protagonismo político efetivo. A eleição de uma prefeita indígena — única no país em 2024 — e a renovação quase integral da Câmara de Vereadores com representantes autodeclarados indígenas reforçam a tese de que a autodeclaração étnica, quando aliada à mobilização comunitária, constitui mecanismo legítimo e eficaz de fortalecimento democrático.

É preciso reconhecer, contudo, que a conquista de espaços políticos não elimina desafios futuros. Permanecem questões relacionadas à efetividade das políticas públicas voltadas às comunidades indígenas, à necessidade de maior representatividade em instâncias estaduais e nacionais e ao acompanhamento crítico das práticas de governo no plano local.

Conclui-se, portanto, que a participação indígena nas eleições de Marcação-PB transcende o aspecto simbólico da afirmação identitária, configurando também efeito prático na composição das instâncias decisórias. Esse resultado fortalece o princípio democrático, ao assegurar diversidade e pluralismo na arena política, e projeta novos horizontes para o estudo da cidadania indígena no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021. Dispõe sobre o alistamento eleitoral e procedimentos correlatos. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 out. 2021.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.729, de 7 de março de 2024.** Altera a Resolução TSE nº 23.609/2019 para incluir a indicação de etnia em candidaturas indígenas. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 367, de 11 de abril de 2022.** Institui a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 abr. 2022.

CONCEIÇÃO, Keyla. **Invisibilidade indígena e cidadania.** Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 23-41, 2018.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos do índio: ensaios e documentos.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **História dos índios no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas.** São Paulo: Cosac Naify, 2013.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: resultados preliminares.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LIMA, Linaldo de Oliveira. **Ações e normas da Justiça Eleitoral na inclusão do indígena na democracia representativa brasileira: eleições de 2016, 2020 e 2024 nos municípios de Baía da Traição, Marcação e Rio Tinto, no estado da Paraíba.** 2025. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ, João Pessoa, 2025a.

LIMA, Linaldo de Oliveira. **Democracia e participação política dos indígenas: análise das eleições municipais de 2020 de Marcação – PB.** Revista Parahyba Judiciária, João Pessoa, v. 14, n. 14, 2025b.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **Ensaio em antropologia histórica.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

PEREIRA, Gustavo; CARVALHO JÚNIOR, André. **Direitos políticos e minorias.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 28, n. 2, p. 45-67, 2021.

POLITIZE. **Participação política indígena no Brasil: avanços e desafios.** Disponível em: <https://www.politize.com.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RESENDE, Edson de. **Direito eleitoral: curso completo.** 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

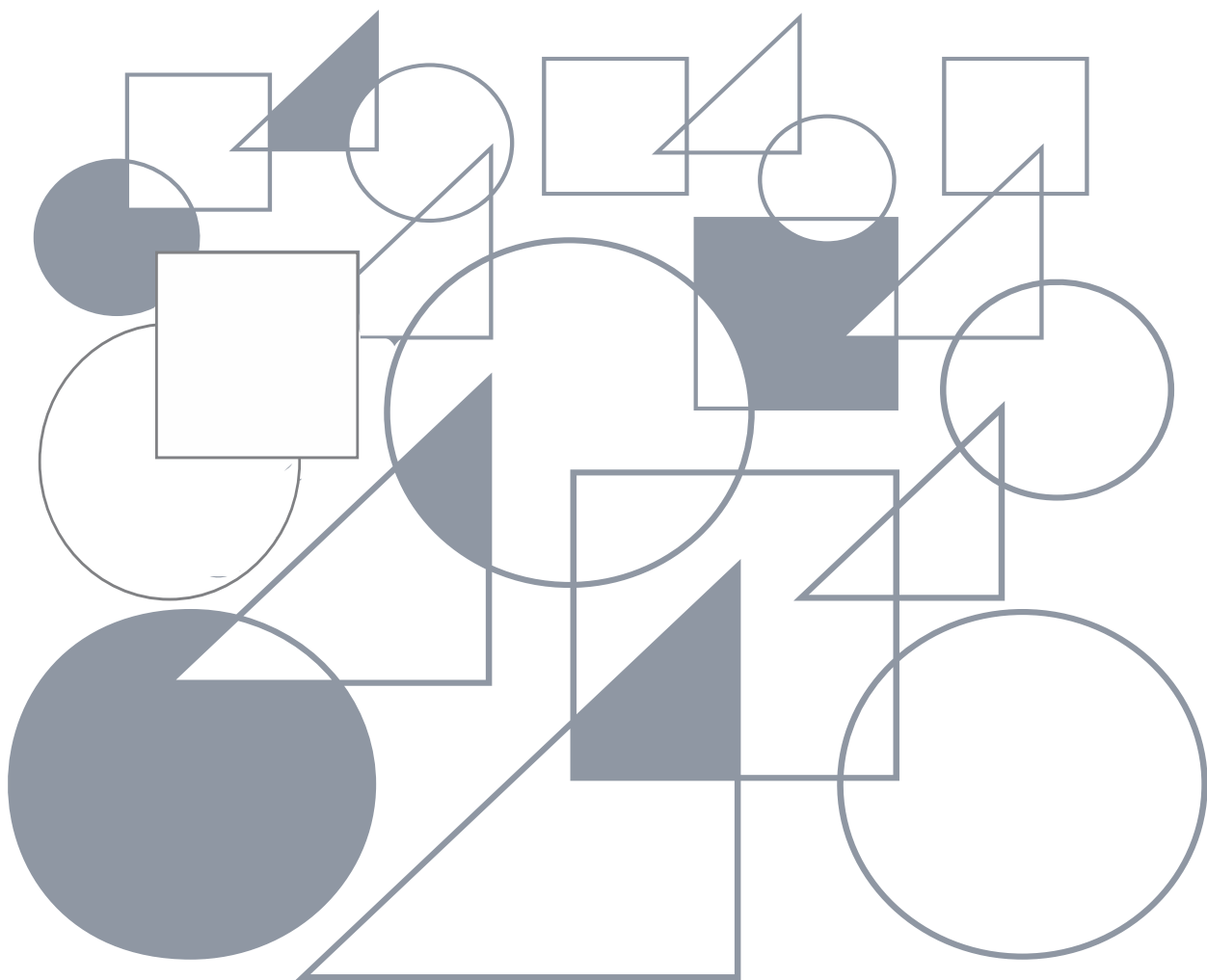


SOARES, Daniel; XUCURU-KARIRI, Antônio. **Aldeamento da política: participação indígena e contracolonialidade**. Revista de Estudos Étnicos, Recife, v. 4, n. 1, p. 99-120, 2025.

VERDUM, Ricardo. **Desafios da participação política indígena**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 37, n. 110, p. 77-95, 2022.

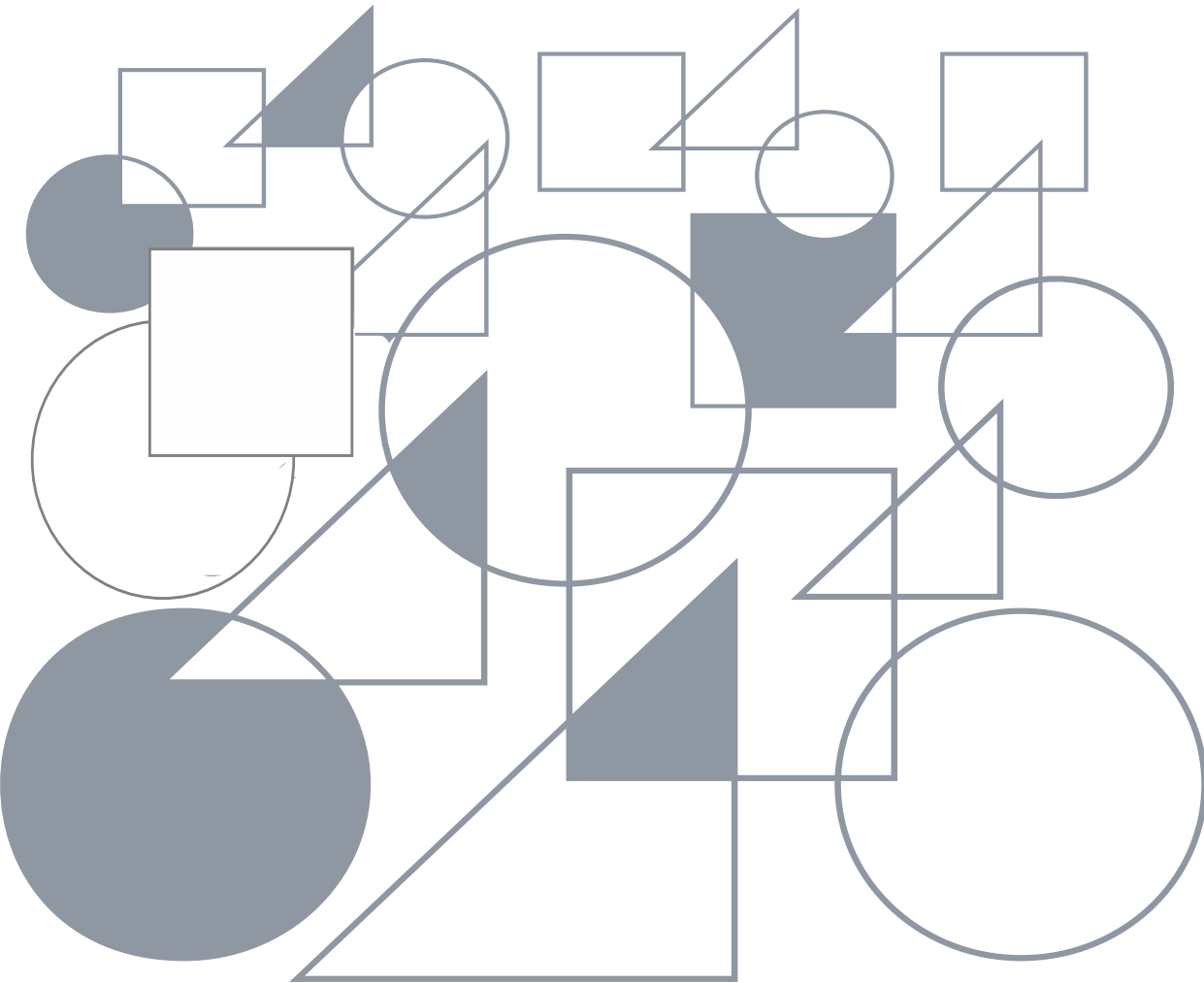
ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022..





**A VIRTUDE DA DEMOCRACIA
E A *DEMOCRACIA DEFENSIVA***





A VIRTUDE DA DEMOCRACIA E A DEMOCRACIA DEFENSIVA

*Lucas Clemente de Brito Pereira*¹²⁵

RESUMO

O artigo estuda a origem e a justificação da democracia defensiva (*Wehrhafte Demokratie*, em alemão). Parte da premissa de que, por um lado, a democracia é a forma de governo que mais prega a tolerância, mas reconhece, por outro lado, que o excesso de tolerância para com atitudes autocráticas pode paradoxalmente contribuir para a destruição da própria democracia. O problema enfrentado na pesquisa resta sintetizado nesta indagação: ao defender que atos antidemocráticos não sejam tolerados, a democracia de resistência desnatura a razão de ser do regime democrático? Trabalha-se com a hipótese de que a virtude da democracia, enquanto conjunto de vantagens comparativas em relação às demais formas de governo já experimentadas na História, justifica a democracia defensiva ou democracia de resistência. A ascensão de Hitler ao poder na Alemanha por vias democráticas, com todas as consequências daí decorrentes, revela o perigo que o excesso de tolerância pode representar, bem como indica a necessidade do aprimoramento dos mecanismos de autopreservação da democracia. No Brasil, os atos antidemocráticos de 08 de janeiro de 2023 provocaram reações enérgicas dos três poderes constituídos, com aplicação prática da democracia defensiva. Ocorre que, sob o argumento de promover a defesa da democracia, excessos podem ser cometidos, devendo o sistema de freios e contrapesos ser acionado para conter abusos, de modo a evitar a indesejada instalação de um Estado policaiesco, incompatível com a democracia e com o império da lei.

Palavras-chave: Democracia defensiva. Democracia de Resistência. Paradoxo da Tolerância. Atos Antidemocráticos. Virtude da Democracia.

INTRODUÇÃO

O senso comum sugere à intuição que a democracia corresponde a um valor a ser preservado nas comunidades políticas civilizadas. Todavia, para quem não estuda o tema, nem sempre são claras as razões filosóficas de todo esse prestígio.

¹²⁵ Lucas Clemente de Brito Pereira. Doutorando em Direito pela UNIMAR. Mestre em Direito pela UFPB. Tabelião e Oficial de Registros Públicos na Paraíba. Presidente do Colégio Notarial do Brasil – Seção da Paraíba (2024/2027). Ex-vereador em João Pessoa/PB (2013/2020).



Trata-se, portanto, de expressão popularizada, mas cujo conteúdo e alcance permanece vago para a maioria das pessoas.

Quando os poderes constituídos reagem, de forma enérgica, a atos antidemocráticos, representativos de graves ameaças ao Estado Democrático de Direito, como veio a acontecer no Brasil a partir de 08 de janeiro de 2023, o cidadão comum questiona a legitimidade, a proporcionalidade e a razoabilidade das medidas reativas. Eis a razão pela qual se revela oportuna e conveniente a reflexão sobre o tema da democracia defensiva, teoria inicialmente concebida na década de 1930, sob a denominação alemã de *Wehrhafte Demokratie*.

Através deste artigo, pretende-se demonstrar que a virtude da democracia, entendida como o conjunto de vantagens comparativas em relação a todas as demais formas de governo já experimentadas ao longo da História, justifica o desenvolvimento e a aplicação prática da democracia defensiva (também chamada de democracia de resistência), ainda que esta venha a representar um paradoxal (e necessariamente sopesado) sacrifício de direitos e liberdades.

De início, o estudo em tela se debruça sobre a essência da democracia, sobre a intrínseca relação dessa forma de governo com o postulado da dignidade da pessoa humana e sobre a sua inexcusável capacidade de amalgamar os valores da igualdade entre os homens e da liberdade política. Na sequência, realiza breve digressão acerca do “Triunfo da Democracia” no Século XX, da crise do *Welfare State* e do paradoxo da tolerância. A emblemática ascensão de Adolf Hitler ao poder por vias democráticas e as origens da *Wehrhafte Demokratie* são as abordagens subsequentes da presente pesquisa, que também dedica um capítulo inteiro à democracia defensiva no Brasil e aos Atos Antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. Ao final, define o que aqui se denomina de “virtude da democracia” e discorre sobre as razões do apreço que o constituinte originário demonstrou ao princípio democrático, incluindo, no texto da Constituição Cidadã de 1988, vários dispositivos autorizativos da aplicação prática da democracia de resistência (ou democracia defensiva).

Partindo de assuntos mais gerais e avançando na direção de tema específico, o artigo em tela adota o método de abordagem hipotético-dedutivo, utilizando os métodos de procedimento histórico, interpretativo e comparativo. Quanto às técnicas de pesquisa, prioriza a bibliográfica (livros, artigos de periódicos e textos publicados na rede mundial de computadores) e a documental (instrumentos normativos, pareceres e decisões de órgãos jurisdicionais e administrativos).

A ESSÊNCIA DA DEMOCRACIA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A origem etimológica da palavra democracia (do grego *dêmos* = povo + *krátia* = força, poder), ensina-nos Houaiss (2001, p. 934), já remete à ideia de que, por essa forma de governo, a soberania (poder político) há de ser compartilhada pelo maior número possível de cidadãos (cujo conjunto é o povo), partindo-se da premissa



jusnaturalista de que todos os homens são igualmente dotados de dignidade, bastando sua condição humana.

Positivada na esteira das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a dignidade da pessoa humana restou fortalecida (enquanto ideia filosófica) pelos escritos de Immanuel Kant (1724/1804), para quem o homem “existe com um fim em si mesmo, e não apenas como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (KANT, 2002, p. 58).

O art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (proclamada em 10 de dezembro de 1948, em Paris, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU), consagra o postulado da dignidade da pessoa humana, afirmando textualmente que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”.

Tal dispositivo da DUDH evidencia a influência liberal recebida de John Locke (1632/1704), que, na obra “Segundo Tratado Sobre o Governo”, ao discorrer sobre o surgimento das sociedades políticas, propugna que “os homens são, por sua natureza, livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade, ou submetido ao poder político de outrem, sem dar o seu consentimento” (LOCKE, 2002, p. 76).

Na sequência da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, as constituições de diversos países-membros da ONU passaram a positivar o postulado da dignidade da pessoa humana. Não foi o que aconteceu, entretanto, com a Constituição brasileira de 1967, que restringiu o alcance da dignidade da pessoa humana à valorização do trabalho, ao dispor que “a valorização do trabalho como condição da dignidade humana” seria um dos princípios da ordem econômica (art. 157, II).

Somente com a Constituição Federal de 1988 (conhecida como Constituição Cidadã) a dignidade da pessoa humana alcançou, no ordenamento jurídico pátrio, *status* semelhante ao dado pela DUDH. O art. 1º da CF/88 cravou a dignidade da pessoa humana (inciso III) como um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil, ao lado da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e ainda do pluralismo político.

A dignidade da pessoa humana, convém anotar, está intrinsecamente relacionada com a moral. Em seu livro “Fundamentação da Metafísica dos Costumes”, Kant (2002, p. 51) propugna que o princípio supremo da moralidade (a que chama de “imperativo categórico”) repousa neste enunciado: “age só segundo máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal”. O imperativo categórico de Kant se equipara à expressão popular: “não faz com os outros o que não queres que façam contigo”.

A dignidade da pessoa humana integra a essência da democracia, à medida que a regime democrático reconhece terem todos os seres humanos (nascidos iguais em dignidade e em direitos) aptidão para a cidadania, para o exercício da



liberdade política, daí por que também se afirma que a democracia é a síntese dos valores da liberdade e da igualdade.

DEMOCRACIA COMO SÍNTESE DE LIBERDADE E IGUALDADE

Faculdade inerente à espécie humana, a razão exerce influência sobre o agir do *homo sapiens*. Diferentemente das criaturas irracionais, que se submetem às leis da natureza e aos seus mais primitivos instintos, o homem – que é dotado de racionalidade – tem aptidão para resistir aos impulsos e às paixões (fontes heterônomas da vontade), agindo de acordo com a representação intelectual que faz dos seus deveres morais perante os seus semelhantes.

Graças à razão, o homem tem a capacidade de autodeterminar-se (ao invés de ser determinado ou escravizado por causas heterônomas à sua vontade), ou seja, tem a faculdade de agir sob o signo da autonomia da vontade, o que lhe confere, verdadeiramente, liberdade.

Para Immanuel Kant (2002, p. 65), livre é o homem que, a partir da autonomia da sua vontade, “não obedece outra lei senão aquela que simultaneamente dá a si mesmo”. Georges Burdeau (1995, p. 98) compartilha desse mesmo entendimento, ao prelecionar que “*un homme est libre, s’il fait ce qu’il veut, s’il se soumet à sa propre volonté*”.

Adaptando para a Teoria Geral do Estado a definição kantiana de liberdade, Hans Kelsen (1990, p. 278/279) afirma que, nos governos democráticos, a autodeterminação do cidadão resta assegurada à medida que lhe é garantida a participação na criação da ordem social a que está sujeito, de modo que, em última análise, o cidadão obedece às leis emanadas (direta ou indiretamente) de sua própria vontade. Trata-se do que Kelsen chama de liberdade política, elemento ausente nas autocracias, nas quais não se verifica essa participação, de modo que nelas não subsiste convergência entre a ordem jurídico-social e os anseios dos súditos, submetidos pelo uso da força a comandos heterônomos à sua vontade.

A participação dos cidadãos – como expressão legítima de autodeterminação pessoal – na formação das decisões políticas de governos democráticos também é ressaltada por Norberto Bobbio (2000, p. 22), para quem “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Nessa mesma linha, Georges Burdeau (1995, p. 98) assinala que “*la démocratie est ainsi un système de liberté parce que le lois sont faites par tous ceux qui leur sont soumis. A l’opposé, dans le système de l’autocratie, le lois sont faites par d’autres et il n’y a pas de coincidence entre la volonté de ceux que font les lois et celle de celui que dois lui obéir*”.

Plasmada pelo postulado da dignidade da pessoa humana, a “moderna democracia representativa” (DAHL, 2001, p. 100) prestigia a igualdade (de valor



político) dos homens, consubstanciada na universalidade do sufrágio e na máxima do *one man, one vote*, o que corresponde à “oportunidade igual e efetiva de votar, e todos os votos [serem] contados como iguais” (DAHL, 2001, p. 100). Nas palavras de Kelsen (1990, p. 280), “todos os indivíduos têm igual valor político e (...) o mesmo direito à liberdade [política], ou seja, o mesmo direito de que a vontade coletiva esteja em concordância com a sua vontade individual”.

Ocorre que, respeitadas as diferenças de pensamento e de preferência dos cidadãos-eleitores, dificilmente a vontade coletiva coincide com a unanimidade dos anseios individuais, o que justifica, na democracia, a prevalência do princípio da maioria, “que assegura o grau mais alto de liberdade política possível dentro da sociedade” (KELSEN, 1990, p. 280).

Prestigiando, a um só tempo, os postulados da igualdade entre os homens e da liberdade política dos cidadãos, o princípio da maioria, entretanto, não estará completo, se não vier acompanhado do respeito aos direitos da minoria, cuja existência precisa ser preservada, até para que possa um dia tornar-se maioria, ou ao menos impedir que o conteúdo da ordem social (vontade coletiva) esteja em oposição absoluta aos seus interesses.

Maiorias autorizadas a aniquilar minorias não se coadunam com a dignidade da pessoa humana nem com a democracia, transformando-se, antes, em ditaduras das massas. Democracias saudáveis não podem prescindir de instituições contramajoritárias (a exemplo do Judiciário) e de mecanismos contramajoritários (como obstrução de votação ou quórum reduzido para instalação de comissões parlamentares de inquérito).

Ao pressupor debate contínuo entre maioria e minoria, através da livre consideração de argumentos favoráveis e contrários aos temas de interesse público, em busca do compromisso entre os dois grupos (ou seja, sem a conformação inteira aos interesses de um nem a contradição completa aos interesses do outro), a democracia não pode prescindir da dialeticidade da opinião pública que, por sua vez, só se viabiliza por meio das liberdades de informação, de pensamento, de expressão e de reunião. Justamente por isso, Kelsen (1990, p. 282) diz que “a democracia coincide com o liberalismo político, embora não necessariamente com o liberalismo econômico”. No mesmo sentido, Bobbio (2000, p. 22) aponta que “o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico, do Estado democrático”.

Embora atrelada ao liberalismo político, “*la démocratie politique n’est donc, em elle-même, liée ni au libéralisme économique, ni au socialisme, ni au solidarisme chrétien*”; “*la pièce maîtresse du système n’est pas une doctrine, mais une procédure, grâce à laquelle le plus grand nombre des citoyens décident des options sociales*” (PRÉLOT, 1990, p. 62/63).

Em outras palavras, mas com unidade de sentido, Hans Kelsen (2000, p. 254) anota que “nem o capitalismo, nem o socialismo estão essencialmente relacionados, isto é, relacionados por sua própria natureza, a um sistema político



definido. Cada um deles pode ser estabelecido tanto sob um regime democrático quanto sob um regime autocrático”.

Não há, portanto, necessária correspondência entre o modo de produção econômica adotado na sociedade e o grau de liberdade política nela vigente, observando-se democracias capitalistas e socialistas, bem como autocracias capitalistas e socialistas.

Sistematizando as características essenciais da democracia, Marcel Prélot (1990, p. 57/69) arrola cinco dos seus principais fundamentos: (a) universalização da participação, para que o poder da última palavra em assuntos públicos seja compartilhado pelo maior número possível de pessoas; (b) gozo das liberdades de informação, de pensamento, de expressão e de reunião, de modo que a autodeterminação dos cidadãos seja substancial (real, decorrente de livre escolha), e não meramente formal; (c) pluralismo ideológico, de modo que a última palavra não corresponde a uma mera adesão, e sim livre à opção entre caminhos diversos abertamente debatidos no âmbito da opinião pública, na busca e na construção de consensos; (d) princípio da maioria, com respeito aos direitos da minoria, assegurando-se grau máximo de liberdade na comunidade política; (e) pluralismo institucional, de forma que, através do sistema de freios e contrapesos, haja uma autocontenção do poder político.

Robert Dahl (2001, p. 97/113), por sua vez, denomina de “democracia poliárquica” ou poliarquia a forma democrática de governo aplicável à grande escala do Estado-nação, desde que observados seis requisitos imprescindíveis à sua configuração: (a) funcionários (ou representantes) eleitos; (b) eleições livres, justas e frequentes; (c) liberdade de expressão (não só ter o direito de ser ouvido, mas também o de ouvir o que os outros têm a dizer); (d) fontes de informação diversificadas; (e) autonomia para as associações; (f) cidadania inclusiva.

O TRIUNFO DA DEMOCRACIA, A CRISE DO *WELFARE STATE* E AS AMEAÇAS À DEMOCRACIA

A expressão “triunfo da democracia” foi consagrada, no final da década de 1980, por Francis Fukuyama (1989, p. 3), que, em artigo intitulado “O Fim da História?”, observou que a democracia liberal do Ocidente vencera, ideológica e materialmente, ao longo do Século XX, o absolutismo remanescente, o nazismo e o fascismo, as ditaduras latino-americanas, africanas e asiáticas, e ainda o leninismo (socialismo soviético), pondo fim à Guerra Fria.

Analizando a História, BOBBIO (2000, p. 09) observa que “as democracias existentes não apenas sobreviveram, como novas democracias apareceram ou reapareceram ali onde jamais haviam existido ou haviam sido eliminadas por ditaduras políticas ou militares”. Em conformidade com o raciocínio de DAHL (2001, p. 161), “antes de terminar, o Século XX transformou-se numa era de triunfo democrático”



O aumento estatístico na quantidade de governos democráticos no Século XX foi muito bem ilustrado por John Micklethwait e Adrian Wooldridge (2015, p. 242), segundo os quais, “em 1900, nem um único país tinha o que hoje consideramos democracia: governo constituído por eleições, em que todos os cidadãos adultos podem votar. Em 2000, a Freedom House classificou 120 países como democracias, abrangendo 63% da população mundial”.

Essa expansão da democracia, contudo, paradoxalmente se tornou a principal causa da crise do Estado de bem-estar social nas últimas décadas do Século XX. Isso porque, à medida que o Governo assumiu a responsabilidade pela prestação de um número crescente de atividades econômicas destinadas à concretização dos mais variados direitos sociais, abateu-se sobre o Estado-Providência uma crise de governança decorrente, sobretudo, do desequilíbrio entre as demandas levadas à Administração e a sua (in)capacidade de resposta.

Noutras palavras, o triunfo da democracia (com as reivindicações dos eleitores e os receios eleitorais da classe política), aliado à cada vez mais forte proteção social verificada no seio do Estado de bem-estar social, levaram, entre as décadas de 1970 e 1980, à crise de “ingovernabilidade sistêmica do *Welfare State*”, como apontado por Maria Luíza Alencar Mayer Feitosa (2012, p. 30). De acordo com Bobbio (2000, p. 48), “a quantidade e a rapidez destas demandas (...) são de tal ordem, que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente”. Alexandre Santos Aragão (2005, p. 68) observa que “o Estado atual sofre a crise do financiamento das suas múltiplas funções”. Para Roberto Ribeiro Bazilli (2000, p. 79), “esse gigantismo leva o Estado intervencionista a se esgotar; sobrecarrega o Estado com tarefas dispensáveis”. Ives Gandra Martins (1998, p. 21) alude à “crescente insatisfação dos resultados na performance do (...) Estado de bem-estar social”.

Após aduzirem que “democracia e elefantíase estatal caminham de mãos dadas”, John Micklethwait e Adrian Wooldridge (2015, p. 19) descrevem as principais características identificadas na crise de governança do Estado de bem-estar social: ineficiência, inchaço da máquina administrativa, excesso de burocracia e falhas na realização da justiça social.

Outro aspecto relevante da crise do Estado de bem-estar social corresponde à falta de apoio político dos cidadãos, a que Maria Luíza Alencar Mayer Feitosa (2012, p. 102) chama de “déficit de legitimidade democrática”. Na verdade, a sobrecarga do Estado-Providência tornou-se uma ameaça à democracia, nos dizeres de Micklethwait e Wooldridge (2015, p. 29):

O Estado moderno sobrecarregado é uma ameaça à democracia: quanto mais atribuições o Leviatã assume, pior as executa e mais enfurece as pessoas – o que as leva a exigir ainda mais ajuda. Esse é o círculo vicioso da política progressista. Fundamentalmente, o Estado moderno também é ameaça à liberdade: quando o Estado toma a



metade de tudo o que o cidadão produz; quando o impede de ganhar sua vida como cabeleireiro sem lançar mão de licenças dispendiosas; quando dita a raça e o gênero de quem as empresas devem empregar; quando assume poderes draconianos para combater o terrorismo, prender motoristas infratores e impedir o comércio de maconha, o Leviatã começa a metamorforsear-se de servo em senhor.

Yascha Mounk (2019, p. 19) também vislumbra déficit de legitimidade democrática:

Há um quarto de século, a maioria dos cidadãos das democracias liberais estava muito satisfeita com seus governos e o índice de aprovação de suas instituições era elevado; hoje, a desilusão é maior do que nunca. Há um quarto de século, a maioria dos cidadãos tinha orgulho de viver numa democracia liberal e rejeitava enfaticamente uma alternativa autoritária a seu sistema de governo; hoje, muitos estão cada vez mais hostis à democracia. E há um quarto de século, adversários políticos eram unidos em seu respeito mútuo pelas regras e normas democráticas básicas; hoje, candidatos que violam as normas mais fundamentais da democracia liberal ganharam grande poder e influência.

Nesse contexto de crise do ente estatal e de descontentamento das massas, as instituições democráticas tornam-se vulneráveis a discursos autocratizantes – revestidos, porém, de aparência democrática – os quais podem corroer a democracia “por dentro”.

Na obra “Como as Democracias Morrem”, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2019), cientistas políticos de Harvard, observam que as próprias estruturas democráticas são muitas vezes utilizadas por líderes populistas, com propensões autoritárias, para implementação de medidas autocratizantes, sem necessidade de intervenção militar ou golpe de Estado.

A constatação histórica de que a democracia pode ser corroída por vias democráticas, aparentemente consentâneas com a legislação vigente, encontra na Alemanha nazista o caso mais emblemático, quando se observa que a ascensão de Hitler ao poder ocorreu por meios democráticos. Não por acaso, foi na Alemanha que primeiro se desenvolveu o conceito de democracia militante, depois expandido para democracia defensiva ou *Wehrhafte Demokratie*.

A ASCENSÃO DE HITLER AO PODER POR MEIOS DEMOCRÁTICOS

Filiado ao Partidão Alemão dos Trabalhadores (DAP) desde 12/09/1919, depois transformado no Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (NSDAP), Adolf Hitler passou a dedicar-se de forma integral ao Partido Nazista a



partir de 31/03/1920, quando de sua dispensa formal do Exército alemão. Em pouco tempo, notabilizou-se como orador hipnotizante e tornou-se peça-chave do Partido Nazista, até que, em 29/07/1921, numa disputa interna, assumiu o comando da legenda, derrotando o então líder partidário Drexler por 533 votos a 1.

Revelando sua vocação antidemocrática, Hitler empreendeu, nos dias 08 e 09 de novembro de 1923, em Munique, tentativa de golpe de Estado (conhecida como “Tentativa de Golpe da Cervejaria”), inspirada em iniciativa semelhante empreendida pouco mais de um ano antes por Benito Mussolini, na Itália, a qual se notabilizara como “Marcha sobre Roma”.

Ocorre que a empreitada autocrática de Hitler malogrou, quando o então Governador da Baviera retirou o apoio que inicialmente lhe emprestara, o que resultou na prisão de Hitler em 11/11/1923, sucedida da sua condenação, em 01/04/1924, a 05 (cinco) anos de prisão.

Hitler permaneceu pouco mais de um ano preso, até que, depois de jurar solenemente respeitar a autoridade estatal e prometer buscar poder político apenas por vias democráticas, recebeu, em 20/12/1924, perdão da Suprema Corte da Baviera, sendo-lhe imposta, porém, pena alternativa, que perdurou até o ano de 1927, de proibição de fazer discursos públicos.

No dia 29/10/1929, sobreveio a Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, cujos efeitos econômicos se fizeram sentir no mundo inteiro. Nesse cenário de crise econômica e desemprego que também se abateu sobre a Alemanha, o discurso antissistema adotado pelo Partido Nazista permitiu-lhe conquistar 107 assentos no Parlamento alemão, tornando-se, então, a segunda maior bancada, depois de alcançar 18,3% dos votos (6.409.600 de eleitores) nas Eleições de setembro de 1930. Confirmando essa tendência, nas Eleições presidenciais de 1932, Hitler obteve 36% dos votos (13.418.517 de eleitores), circunstância que gerou pressão social e política para que o então presidente eleito (Paul von Hindenburg) nomeasse Hitler como Chanceler (chefe de governo).

Pouco tempo depois, cercado de obscuridades até hoje enigmáticas, sobreveio episódio muito bem utilizado por Hitler para colocar seu plano autocratizante em andamento. Em 27/02/1933, o belíssimo prédio do Parlamento alemão (*Reichstag*) – símbolo histórico do orgulho nacional do povo alemão – foi incendiado e parcialmente destruído. Procedeu-se, de imediato, à prisão do comunista de nacionalidade holandesa Marinus van der Lubbe. No dia seguinte (28/02/1933), o Governo alemão baixou o assim chamado “Decreto do Incêndio do *Reichstag*”, suspendendo direitos políticos, proibindo o Partido Comunista Alemão (KPD) e autorizando a prisão de mais de 4.000 pessoas tidas como comunistas.

Ainda sob clima de comoção nacional, as Eleições Gerais foram antecipadas para março de 1933, e o Partido Nazista sagrou-se como maior bancada do Parlamento alemão, alcançando 43,9% dos votos (17.277.180 de eleitores). Estavam criadas as condições políticas para a aprovação da Lei de Concessão de Plenos Poderes ou Lei Habilitante de 1933 (também conhecida como “Lei para Redimir a



Angústia do Povo e do Reich”, de 23/03/1933), através da qual o Gabinete de Governo (comandado por Hitler) recebeu, pelo prazo de quatro anos, o poder de editar leis sem passar pelo Parlamento alemão.

Em 02/08/1934, sobreveio a morte do Presidente Hindenburg, criando o ensejo para a aprovação da “Lei sobre o mais alto cargo do Reich”, a partir da qual foram concentradas as atribuições de chefe de Estado e de chefe de Governo na figura do *Führer*, passando Adolf Hitler a concentrar mais e mais poderes em suas mãos totalitárias, o que facilitou as sucessivas renovações da Lei Habilitante por um Parlamento cada vez mais subserviente.

Desde então, ainda que sob a aparência de respeito à legalidade e ao direito de escolha dos alemães, a democracia foi sendo corroída “por dentro” na Alemanha. O voto secreto foi substituído por eleições abertas, ao cabo das quais as listas de candidatos nazistas e pró-nazistas alcançavam mais de 90% dos votos. Críticos e adversários do governo passaram a ser perseguidos, e suas liberdades instrumentais foram suprimidas. O desprezo à vida tornou-se a regra. A dignidade da pessoa humana perdeu completamente o sentido. A humanidade, estarecida, tomou conhecimento do genocídio de mais de 6.000.000 de judeus em campos de concentração, enquanto a Alemanha invadia países em busca do “espaço vital”.

ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DA *WEHRHAFTE DEMOKRATIE*

Em 1937, analisando a conjuntura política de vários países europeus, notadamente da Alemanha nazista, em artigo intitulado “Democracia de Militância e Direitos Fundamentais”, o cientista político alemão Karl Loewenstein constatou, à época, que nenhum país do mundo estava imune ao avanço das ideias fascistas e antidemocráticas (e à consequente corrosão “por dentro” dos valores democráticos), motivo pelo qual defendia que, no exercício de verdadeira democracia de militância, deveriam as instituições democráticas posicionar-se (em aparente paradoxo) com intolerância ao fascismo incipiente que conseguissem detectar.

Como observa Tarsila Ribeiro Marques Fernandes (2021, p. 135), “as premissas da democracia militante (...) eram a de que o regime democrático deveria contar com mecanismos (ainda que antidemocráticos) para evitar que agentes políticos com ideais totalitários de poder, tais como Hitler, utilizassem instrumentos democráticos para chegar ao poder”. Com amparo nos “imperativos de autoproteção e de autopreservação” (FERNANDES, 2021, p. 135), a democracia de militância não deveria tolerar o funcionamento de partidos políticos com objetivos antidemocráticos.

Tarsila Ribeiro Marques Fernandes (2021, p. 136) observa que a Constituição de 1988 acolheu a democracia de militância, à medida que expressamente previu, no seu art. 17, que os partidos políticos, no Brasil, estão



comprometidos com o regime democrático, a soberania nacional, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Ao anotar que “a característica principal da democracia – a tolerância – pode ser igualmente a razão da sua derrocada”, Tarsila Ribeiro Marques Fernandes (2021, p. 137) relembra as lições de Karl Popper (em “A Sociedade Aberta e os seus Inimigos”) acerca do paradoxo da tolerância: “a tolerância ilimitada pode levar ao desaparecimento da tolerância”.

Mais ampla do que a democracia de militância (que se restringe à proibição de de partidos políticos com objetivos antidemocráticos), a democracia defensiva, ligada à ideia de legítima defesa da democracia, recebe, na Alemanha, a denominação de *Wehrhafte Demokratie* e abrange, segundo Leonardo Martins (2018, p. 38/41), a proibição de partido político, a destituição de direito fundamental, a denúncia contra o presidente federal e a denúncia contra juiz de direito, procedimentos esses da competência do Tribunal Constitucional Federal alemão, que é integrado por dezesseis juízes, distribuídos por igual em dois órgãos colegiados denominados senados, investidos para mandatos que duram doze anos.

Segundo MARTINS (2018, p. 39), o Partido Socialista do Reich (SRP) foi proibido em 26/10/1952, e o Partido Comunista da Alemanha (KPD), em 17/08/1956, além de serem relativamente comuns as operações realizadas na Alemanha hodierna para coibir atividades de grupos neonazistas ou extremistas que representem ameaça concreta à democracia alemã.

DEMOCRACIA DEFENSIVA NO BRASIL E ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS

Tarsila Ribeiro Marques Fernandes (2021, p. 139) assevera que, apesar de pouco difundida e estudada no Brasil, a democracia defensiva cabe aos três poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), e não apenas ao Supremo Tribunal Federal, levando-se em conta a necessidade de se preservar a normalidade democrática.

FERNANDES (2021, p. 140-141) exemplifica a aplicação da democracia defensiva pelo Legislativo lembrando a devolução, sem análise, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória nº 979/2020, através da qual o Ministério da Educação propusera designação provisória dos dirigentes das universidades públicas, enquanto não fosse possível realizar eleições pela comunidade acadêmica em razão da crise sanitária da Covid-19.

Já a aplicação da teoria pelo Supremo Tribunal Federal (ainda que os julgados não façam referência expressa ao tema) é ilustrada por FERNANDES (2021, p. 140-141) via análise do julgamento das ADI's 6.347, 6.351 e 6.353, no bojo das quais, sob o argumento de que o princípio da publicidade está diretamente ligado ao princípio democrático, o Pretório Excelso declarou inconstitucionais os dispositivos da Medida Provisória nº 928/2020 que limitavam o acesso à informação durante o período de pandemia.



Já os atos antidemocráticos recentemente testemunhados no Brasil desencadearam reações enérgicas das instituições, com evidente utilização da teoria da democracia defensiva. O dia 8 de janeiro de 2023 transformou-se num capítulo marcante da História nacional.

Cerca de quatro mil manifestantes dirigiram-se do Quartel-General do Exército até a Praça dos Três Poderes, em Brasília/DF, onde romperam as barreiras policiais ali existentes e praticaram atos de vandalismo e depredação do patrimônio público, depois de invadirem e danificarem o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal.

Depois batizado como Dia da Infâmia, 8 de janeiro de 2023 foi antecedido por outros atos antidemocráticos de milhares de brasileiros que, inconformados com o resultado das Eleições Gerais 2022, realizaram, no mês de outubro, mais de trezentos bloqueios em estradas federais de todos os Estados da Federação, passando, a partir de novembro de 2022, a instalar dezenas de acampamentos na frente dos quartéis de todo o Brasil, reivindicando que as Forças Armadas realizassem uma intervenção e assumissem os destinos da Nação.

As enérgicas reações institucionais que se seguiram ao Oito de Janeiro – algumas das quais, inclusive, limitando direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988 – representam exemplos concretos da aplicação prática da democracia defensiva.

O Congresso Nacional instalou Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, cujo Relatório Final, de 18/10/2023, ilustra bem os números superlativos da reação (de democracia defensiva) capitaneada pelo Supremo Tribunal Federal: 2.151 (duas mil, cento e cinquenta e uma) pessoas foram presas em flagrante, no próprio domingo (08/01/2023) ou no dia seguinte, durante a desocupação do acampamento instalado em frente ao quartel-general do Exército em Brasília; o Ministério Público Federal ofereceu 1.390 (uma mil, trezentos e noventa) denúncias, das quais: 239 (duzentas e trinta e nove) relativas aos executores materiais, que teriam participado ativamente das invasões e depredações dos edifícios públicos; e 1.150 (uma mil, cento e cinquenta) relativas aos incitadores, principalmente acampados, acusados de incitação ao crime (p. 77 do Relatório da CPMI).

Nos acórdãos de recebimento das denúncias, depara-se amiúde com fundamentação (democracia defensiva) de que “a Constituição Federal não permite a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, artigos 5º, XLIV; e 34, III e IV), tampouco a realização de manifestações violentas visando ao rompimento do Estado de Direito, com a consequente instalação do arbítrio”. Convém gizar que é próprio da teoria aqui abordada (democracia de resistência) respaldar a adoção de atitudes (aparentemente paradoxais) de restrição de liberdades fundamentais, quando é a subsistência da própria democracia que está em jogo.



Na sequência do Oito de Janeiro, milhares de manifestantes (ainda insatisfeitos com os resultados das Eleições Gerais de 2022 e com as prisões que estavam acontecendo) realizaram a convocação, via grupos da plataforma digital “Telegram”, para evento a ser realizado no dia 11/01/2023 sob a denominação de “RETOMADA DO PODER”. Valendo-se de indiscutível ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, a pedido da Advocacia Geral da União, ressuscitou a ADPF nº 519/DF (instaurada quase cinco anos antes para conter o movimento grevista dos caminhoneiros entre maio e junho de 2018) e determinou uma série de medidas para proibir previamente quaisquer manifestações, sob o argumento de que “os direitos de reunião e livre manifestação são relativos e não podem ser exercidos, em uma sociedade democrática, de maneira abusiva e atentatória à proteção dos direitos e liberdades dos demais, às exigências da saúde ou moralidade, à ordem pública, à segurança nacional, à segurança pública, defesa da ordem e prevenção do crime, e ao bem-estar da sociedade”.

De sua parte, o Poder Executivo, através da Presidência da República e do Ministério da Justiça, apresentou o “Pacote da Democracia”, integrado por três propostas principais: aumentar as penas dos crimes contra as instituições democráticas (Código Penal, arts. 359-L ao 359-R); federalizar a segurança na região central de Brasília/DF, com a criação da Guarda Nacional; e criminalizar postagens que incitem a violência contra instituições na Internet.

Já o Congresso Nacional, via Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, propôs, no Relatório Final de 18/10/2023, o indiciamento de autoridades com pretensa responsabilidade direta ou indireta pelos atos antidemocráticos de Oito de Janeiro, incluindo um ex-presidente da República, ex-ministros de Estado, oficiais graduados das Forças Armadas, dentre outros.

Como ponto até aqui culminante dessas reações, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no dia 11 de setembro de 2025, concluiu o julgamento da Ação Penal nº 2.668/DF, no bojo da qual, por maioria de quatro votos a um, condenou o assim denominado “Núcleo da Tentativa de Golpe de Estado” (ou Núcleo 1), integrado por um ex-presidente da República e outros sete ex-integrantes do seu Governo, a penas de prisão de 16 (dezesesseis) a 26 (vinte e seis) anos de reclusão.

O voto divergente do Ministro Luiz Fux, na mesma linha de apontamentos publicizados na imprensa por juristas respeitados como Ives Gandra Martins, Carlos Ayres Britto e Marco Aurélio Mello, estes dois últimos ex-ministros da Suprema Corte, suscitam debates acerca da suposta violação a garantias constitucionais relacionadas ao devido processo legal, a exemplo do Juiz natural, da reserva de Plenário, do duplo grau de jurisdição, acendendo, no Congresso Nacional e no seio da sociedade brasileira, reflexões acerca da necessidade da anistia, para corrigir excessos.



Na História do Brasil, a “defesa da democracia” já foi utilizada, no passado, como artifício para justificar sacrifícios desproporcionais e desarrazoados a direitos e liberdades.

Adotando o discurso de que o avanço autocrático do comunismo deveria ser contido e de que se impunha a instalação de “um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro” (preâmbulo do Ato Institucional nº 01, de 09/04/1964), os Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas tomaram o poder em 1964, invocando direito de revolução. O Governo Militar assim constituído perdurou no Brasil mais de vinte anos, e direitos humanos foram gravemente violados.

Para que a defesa da democracia não seja justamente o mote utilizado para o avanço de um Estado policaiesco, incompatível com a própria democracia, deve a autocontenção dos poderes e o sistema de freios e contrapesos serem acionados (e aprimorados), contendo eventuais abusos.

A VIRTUDE DA DEMOCRACIA E SUA AUTODEFESA INSTITUCIONAL

Atribui-se ao estadista britânico Winston Churchill a frase (que ele teria proferido na Câmara dos Comuns, em Londres, no ano de 1947) segundo a qual a democracia seria a pior forma de governo, à exceção de todas as demais já experimentadas ao longo da História.

Imune a qualquer idealização romântica acerca da democracia (tanto que admite seus muitos defeitos, tachando-a, inclusive, de “pior forma de governo”), a constatação histórica (de que, porém, não há alternativa menos ruim) de Winston Churchill (notabilizado como primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial) comunica-se com a Tese de Doutorado desenvolvida por Emerson Ademir Borges de Oliveira (2015), para quem a busca por uma democracia realizável faz muito mais sentido (e causa menos frustração) do que a idealização fantasiosa de uma democracia idólatra (conceito nietzschiano de “ídolo”), de modo que a construção de um projeto democrático (iniciativa tida como válida) deve partir do reconhecimento da falibilidade e da instabilidade da democracia.

Por que, então, vale a pena lutar pela democracia, apesar de suas falhas?

Antes de responder a essa questão, convém explicitar que, após mais de vinte anos de Governos Militares, a Nação brasileira decidiu instituir um Estado Democrático (preâmbulo da CF/1988), prestigiando, em várias disposições constitucionais, os valores democráticos.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, como fruto dos trabalhos da nossa mais recente Assembleia Nacional Constituinte, reconheceu expressamente que o poder emana do povo e que o exercício desse poder se dá por meio de representantes eleitos ou diretamente pelo próprio povo (parágrafo único do art. 1º); elencou a cidadania e o pluralismo político como fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído na República Federativa do Brasil (*caput* e



incisos II e V do art. 1º); declarou a igualdade e a liberdade (em suas múltiplas formas) como direitos fundamentais (e de aplicação imediata) já no seu art. 5º; cravou como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV do art. 5º); indicou o atentado contra o Estado Democrático como justa causa para o cancelamento da naturalização e a consequente perda de nacionalidade (art. 12, § 4º, I); previu que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14); arrolou o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis como instrumentos do exercício da democracia direta (art. 14, I a III); vedou expressamente a cassação de direitos políticos (art. 15); instituiu o regime democrático e o pluripartidarismo como premissas programáticas obrigatórias para a criação e o funcionamento regular dos partidos políticos no Brasil, encampando a já analisada teoria da democracia militante (art. 17); atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum de zelar pela guarda das instituições democráticas (art. 23, I); reconheceu a separação e a independência dos poderes, o regime democrático, o sistema representativo e a forma republicana como princípios constitucionais cuja violação justifica intervenção federal (art. 34, IV e VII, a); cristalizou o voto direto, secreto, universal e periódico como cláusula pétrea constitucional, imune a qualquer tentativa de emenda à Lei Maior (art. 60, § 4º, II); tratou do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional como órgãos de consulta do Presidente da República, com competência para pronunciar-se sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (art. 90, II) e propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a defesa do Estado democrático (art. 91, § 1º, I); dispôs sobre uma Justiça Eleitoral especializada (arts. 118 a 121); atribuiu ao Ministério Público a incumbência de defender o regime democrático (art. 127); reconheceu a Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático (art. 134); em nome da defesa da própria democracia, admitiu restrições excepcionais a direitos fundamentais, por prazo determinado e com acompanhamento do Congresso Nacional, na hipótese de decretação de estado de defesa ou de estado de sítio, quando a ordem pública e a paz social estiverem ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou por calamidades de grandes proporções da natureza, ou ainda quando houver declaração de estado de guerra ou em resposta a agressão armada estrangeira (arts. 136 a 141); arrolou, dentre os objetivos da seguridade social, o caráter democrático e descentralizado de sua gestão quadripartite (art. 194, VII); elencou, dentre os objetivos da educação, o preparo para o exercício da cidadania, ao lado do pleno desenvolvimento da pessoa e de sua necessária qualificação para o trabalho (art. 205); instituiu o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e a democratização do acesso aos bens de cultura (art. 215, § 3º, IV) e da gestão das respectivas políticas públicas culturais (art. 216-A, *caput* e inciso X); e, no capítulo da comunicação



social, vedou toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220, § 2º), assegurando a liberdade da informação (art. 220, *caput*).

Que levou o poder constituinte originário brasileiro (como já tinham feito outras nações mundo afora) a conferir tal prestígio ao regime democrático no texto da CF de 1988?

A virtude da democracia (apesar de suas falhas) é a resposta!

A universalidade do sufrágio e a igualdade do valor do voto (características da democracia poliárquica de Dahl) revelam que se trata de forma de governo concebida a partir da crença na dignidade da pessoa humana, do que decorre o reconhecimento da sua liberdade política (capacidade de autodeterminação quanto a assuntos de interesse público).

Numa democracia saudável, essa liberdade política resta fortalecida por um conjunto de regras procedimentais voltadas para facilitar a participação e o exercício da cidadania, o que não será viável, se não estiverem garantidas liberdades instrumentais (de pensamento, de informação, de expressão, de reunião, de associação, dentre outras) que concorrem para a liberdade substancial (ou capacidade, nas palavras de Sen) de cada pessoa escolher o estilo de vida que tem razões para valorizar, conceito de desenvolvimento humano (SEN, 2010, p. 372). Participação efetiva pressupõe gozo de liberdades que levam ao desenvolvimento.

Em síntese, em razão de acreditar na dignidade de toda e qualquer pessoa humana, o regime democrático reconhece o igual valor do voto da universalidade dos cidadãos adultos da comunidade política, revelando-se como a forma de governo (dentre as já experimentadas) mais compatível com a expansão das liberdades, considerada por SEN (2010, p. 55) como fim primordial (papel constitutivo) e principal meio (papel instrumental) do desenvolvimento.

Além de proporcionar essas “consequências desejáveis” (DAHL, 2001, p. 58) da liberdade geral, da autodeterminação, da igualdade política, da autonomia moral e do desenvolvimento humano, a democracia (enquanto forma de governo caracterizada pela periodicidade das eleições e pelo dever dos representantes eleitos de prestar contas, sob pena de não-renovação do voto e do mandato) induz os mandatários a desenvolverem uma preocupação minimamente eficiente (do ponto de vista de resultados eleitorais, pelo menos) no atendimento aos interesses pessoais essenciais dos eleitores, o que previne a tirania e contribui para a proteção dos direitos humanos fundamentais.

Ao lado de todas essas vantagens comparativas, Robert A. Dahl também observa que “as democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras” (2001, p. 70), conclusão a que chegou depois de constatar que “nenhuma das 34 guerras internacionais entre 1945 e 1989 ocorreu entre países democráticos”. Para DAHL (2010, p. 71), o intenso comércio internacional (e a amizade dele decorrente) entre as democracias, e o fato de cidadãos e líderes democráticos aprenderem as artes da conciliação, até para vencerem eleições



contribuem para essa inter-relação entre democracia e diplomacia. Significa isso dizer que o regime democrático também colabora para a tão almejada paz mundial.

Por fim, mas não menos importante, Dahl anota que, em países democráticos, os direitos de propriedade tendem a ser mais respeitados; os acordos contratuais, cumpridos com maior eficácia; os tribunais, mais independentes; e a corrupção, mais combatida; havendo, em todas essas searas, menos intervenção arbitrária do governo, circunstâncias que contribuem para a redução de custos de transação no seio da sociedade e fomentam um ambiente de negócios mais propício ao empreendedorismo, à captação de recursos e ao desenvolvimento econômico, razão pela qual, no seu sentir, resguardadas eventuais exceções, a regra geral é a de que regimes democráticos sejam normalmente mais prósperos do que as autocracias.

Todas essas vantagens comparativas consubstanciam, em seu conjunto, a “virtude da democracia”, a justificar não só todo o apreço que os povos civilizados gradativamente passaram a nutrir por esse regime de governo (apesar de suas falhas), mas também o desenvolvimento de teorias modernas da Ciência Política (como a da democracia defensiva ou *Wehrhafte Demokratie*) que justificam reações (aparentemente paradoxais) de intolerância das instituições democráticas em face daqueles que ameaçam o Estado Democrático.

A *contrario sensu*, não há que se falar em cenário propício à realização do direito humano à felicidade (de que tratava a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, no contexto da independência dos Estados Unidos da América) numa sociedade política marcada pela miséria, ou pela guerra, ou pela tirania, ou pelo desrespeito aos direitos fundamentais. A virtude da democracia, portanto, também reside na construção de ambiente fecundo (o mais fecundo possível, embora obviamente não seja perfeito) para a germinação da felicidade.

Não se trata, convém gizar, de projeto pronto e acabado. Apenas para trazer um exemplo de como os contornos do Estado Democrático (dinâmico por natureza, segundo BOBBIO, 2000, p. 47) ainda estão ganhando forma, convém lembrar que apenas no Século XX a universalização do sufrágio foi definitivamente incorporada no conceito de democracia.

Eis por que assiste razão a Eitel Santiago de Brito Pereira (2011, p. 238), alerta que sempre será “necessário reinventar o Estado (...) para modelá-lo, aperfeiçoando-o de modo a aproximá-lo do arquétipo ideal de uma instituição que, incorporando preceitos éticos, auxilie os seres humanos na incansável busca da felicidade e do bem comum”.

Nesse sentido de contínuo aperfeiçoamento do Estado, deve-se atentar para o fato de que, sob o argumento de promover a defesa da democracia, pode acontecer de eventual membro de poder exceder-se no sacrifício imposto a direitos e liberdades alheias (colocando em risco o próprio princípio democrático), o que precisa, obviamente, ser contido com o uso (e com o aprimoramento) do



sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), forma legítima de promover a autocontenção dos poderes e de evitar abusos numa democracia saudável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia e transformou o voto direto, secreto, universal e periódico em cláusula pétrea constitucional, imune a qualquer tentativa de emenda à Lei Maior (art. 60, § 4º, II). O propósito manifesto do poder constituinte originário brasileiro, no sentido de instituir no País um Estado Democrático de Direito, revela-se às claras não apenas no preâmbulo ou no art. 1º da CF/1988, mas também ao longo de vários dos seus demais títulos e capítulos (dos direitos e deveres individuais e coletivos, da nacionalidade, dos direitos políticos, da intervenção, da organização dos poderes, dentre outros).

Além de optar pela democracia enquanto forma de governo, declarando que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único), prestigiando as liberdades instrumentais que viabilizam efetiva participação (art. 5º), prevendo que a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14), e vedando toda e qualquer censura (art. 220, § 2º), a Lei Maior de 1988 adotou a teoria da democracia militante, ao enunciar o regime democrático e o pluripartidarismo como premissas programáticas básicas e obrigatórias para a criação e para o funcionamento regular dos partidos políticos no Brasil (art. 17).

A Constituição Cidadã acolheu, igualmente, a teoria da democracia defensiva. De um lado, definiu como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra o Estado Democrático (inciso XLIV do art. 5º), indicando o atentado contra o Estado Democrático como justa causa para o cancelamento da naturalização e a subsequente perda de nacionalidade (art. 12, § 4º, I). De outro lado, atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum de zelar pela guarda das instituições democráticas (art. 23, I); reconheceu o regime democrático como um dos princípios cuja violação justifica intervenção federal (art. 34, IV e VII, a); estabeleceu o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional como órgãos de consulta da Presidência da República para a estabilidade das instituições democráticas (art. 90, II) e para a defesa do Estado democrático (art. 91, § 1º, I); conferiu ao Ministério Público a defesa do regime democrático (art. 127); e admitiu restrições a direitos fundamentais na hipótese de decretação de estado de defesa ou de estado de sítio (arts. 136 a 141).

A razão de ser de teorias modernas (e aparentemente paradoxais) da Ciência Política, como a democracia militante e a democracia defensiva, reside na “virtude da democracia”, conjunto de vantagens comparativas em relação a todos os demais regimes já experimentados ao longo da História. Compatível com o



postulado da dignidade da pessoa humana e com aptidão para amalgamar os valores da igualdade entre os homens e da liberdade política, a democracia induz a promoção da liberdade, da autodeterminação, da igualdade política, da autonomia moral, do desenvolvimento humano, dos direitos fundamentais e da prosperidade econômica, além de prevenir a tirania e a guerra, causas impeditivas de se alcançar felicidade.

À luz da verdade contida na advertência de que “o preço da liberdade é a eterna vigilância”, a defesa da democracia haverá de ser feita até mesmo em face de quem, a pretexto de defendê-la, abusa do poder e investe contra o império da lei, viga mestra do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: nova modalidade de parceria*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Senado Federal. Relatora Senadora Eliziane Gama. *Relatório Final da CPMI do Oito de janeiro*. Disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada_231017_100010.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel*. Revue et mise à jour par Francis Hamon et Michel Troper. 24 ed. Paris: LGDJ, 1995.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília – UnB, 2001.

DIAMOND, Larry. *Facing Up to the Democratic Recession*. In: *Journal of Democracy*. p. 141/155. Volume 26. Number 1. Jan 2015. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1_0.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

FEITOSA, Maria Luíza Alencar Mayer. *Paradigmas inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. *Democracia Defensiva: origens, conceito e aplicação prática*. In: RIL Brasília a. 58 n. 230 p. 133-147 abr./jun. 2021.



FUKUYAMA, Francis. *The End of History?* In: *The National Interest*. p. 3/18. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24027184>. Acesso em: 29 out. 2023.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Sales. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. In: *The American Political Science Review*. Vol. 31. n. 04. Aug. 1937. pp. 638/658. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5572750/mod_resource/content/1/Loewenstein%20-%20Militant%20democracy%20and%20fundamental%20rights%20II.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

MARTINS, Ives Gandra (coord.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Pioneira, 1998.

MARTINS, Leonardo. *Direito Processual Constitucional Alemão*. 2 ed. Idaiatuba: Foco, 2018.

MICKLETHWAI, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A Quarta Revolução: a corrida global para reinventar o Estado*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio- Penguin, 2015.

MOUNK, Yascha. *O Povo contra a Democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. *Democracia como Ídolo? Ensaios sobre um projeto de democracia possível*. 2015. 260 f. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30112015-102225/publico/TESE_DOUTORADO_SIMPLIFICADA.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

PEREIRA, Eitel Santiago de Brito. *Política, Ética e Estado*. João Pessoa: Ideia, 2011.

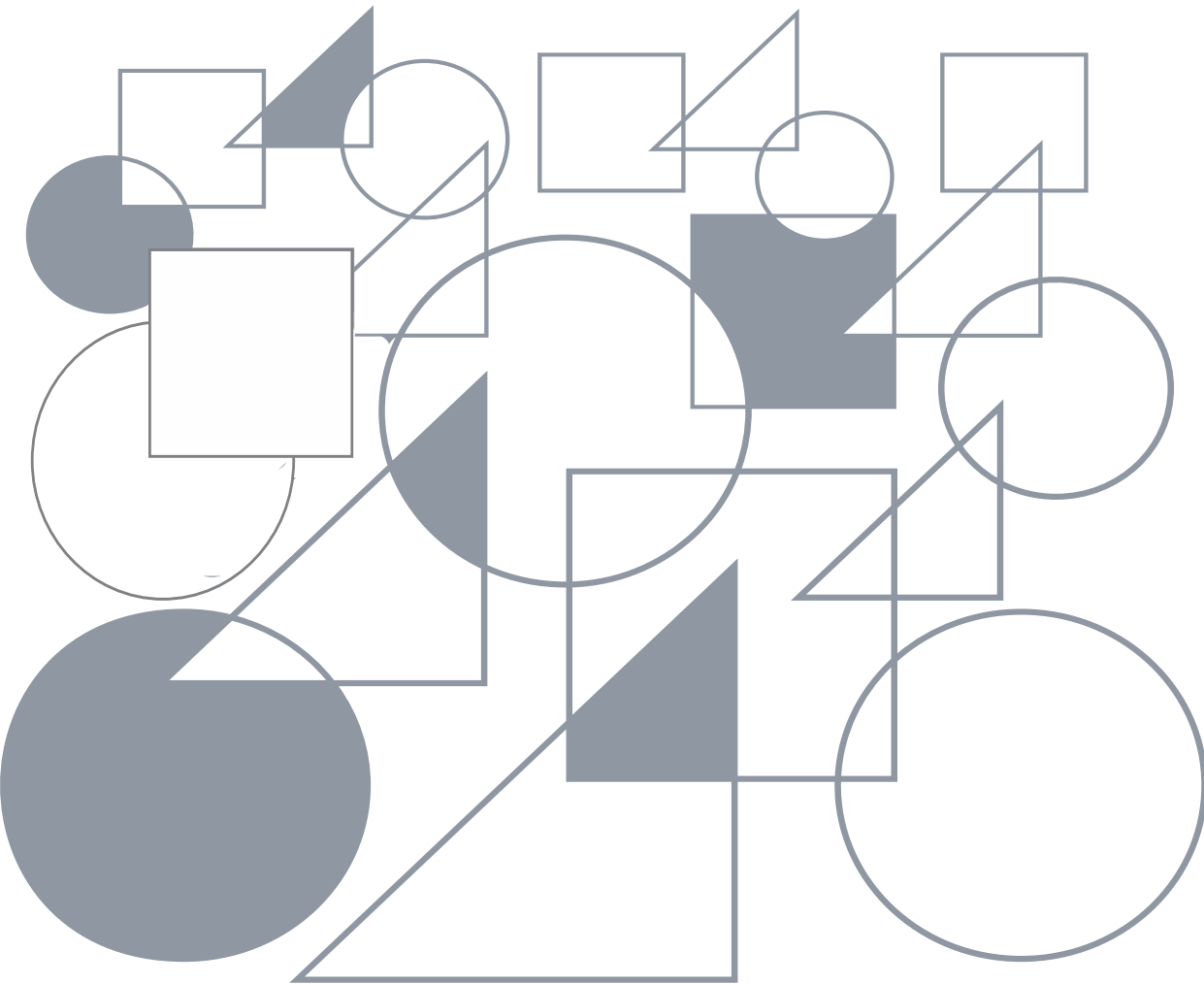
PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Revue e mise à jour par Jean Boulouis. 11 ed. Paris: Dalloz, 1990.

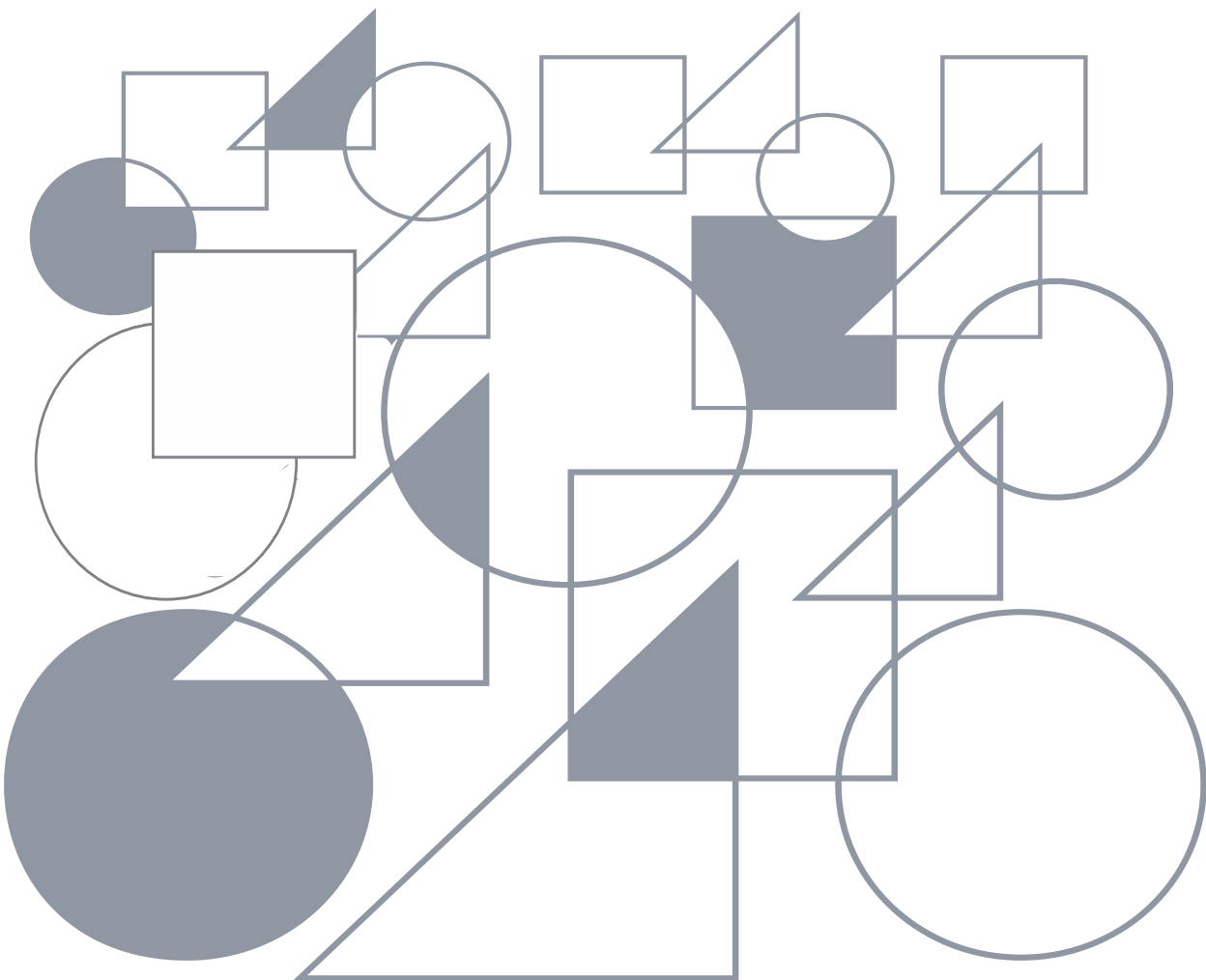


SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

ZELINKSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como Morrem as Democracias**. Tradução de Renato Aguiar. São Paulo: Editora Zahar, 2019.



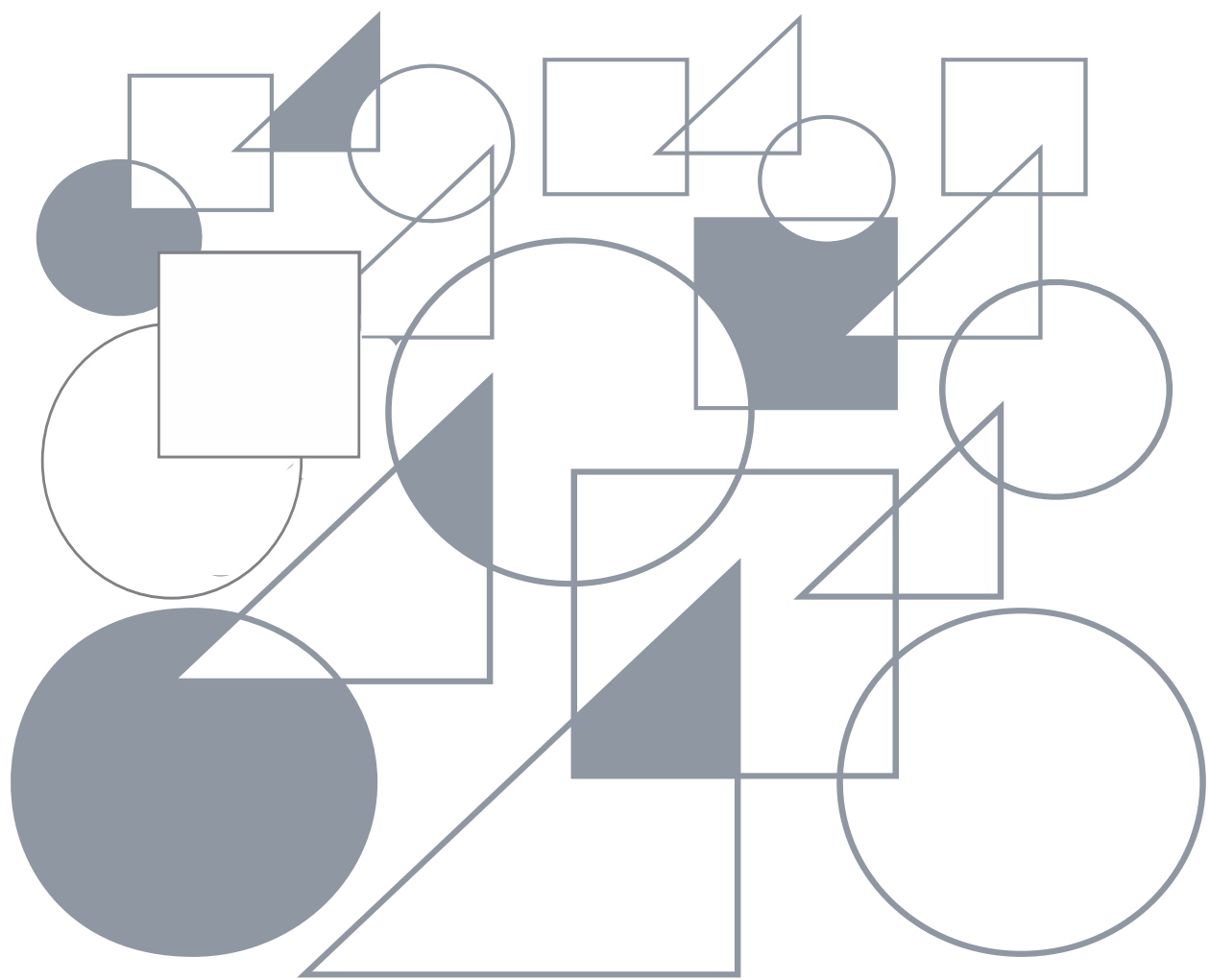




**BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA DELIMITAÇÃO
JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE
EXPRESSÃO E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES**

***BRIEF NOTES ON THE LEGAL-CONSTITUTIONAL
DELIMITATION OF FREEDOM OF EXPRESSION AND
PARLIAMENTARY IMMUNITIES***





BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA DELIMITAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E AS IMUNIDADES PARLAMENTARES

BRIEF NOTES ON THE LEGAL-CONSTITUTIONAL DELIMITATION OF FREEDOM OF EXPRESSION AND PARLIAMENTARY IMMUNITIES

Luiz Elias Miranda dos Santos^{126}*

RESUMO

Na atualidade, a liberdade de expressão tem se tornado um dos temas centrais na difusão do debate político. Contudo, nem sempre o discurso político utiliza as palavras mais adequadas e, por vezes, torna-se veículo para difusão do ódio e da tentativa de erosão das próprias instituições democráticas do Estado. O presente estudo firma-se como uma breve reflexão acerca da delimitação jurídico-constitucional da liberdade de expressão, seu impacto no sistema de imunidades parlamentares e as problemáticas decorrentes da pretensão de exercício irrestrito de tal direito fundamental.

Palavras-chave: Direito constitucional, Direitos Fundamentais, Liberdade de expressão, imunidades parlamentares.

ABSTRACT

Currently, freedom of expression has become one of the central themes in the dissemination of political debate; however, political discourse does not always use the most appropriate words and, at times, can be a vehicle for the spread of hatred and, at times, for the attempted erosion of the democratic institutions of the State itself. The present study is a brief reflection on the legal-constitutional delimitation of freedom of expression and its impact on the system of parliamentary immunities and the problems arising from the claim of unrestricted exercise of such a fundamental right.

Keywords: Constitutional Law, Fundamental Rights, Freedom of Speech, Parliamentary Immunities.

¹²⁶ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), assessor de 2º grau no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba



I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Na atual conjuntura política não só brasileira, mas mundial, onde se registra um acentuado acirramento no debate político usualmente referido como “polarização”, muito embora possamos apontar o acerto da posição de Anne Applebaum (2021; p. 42) no sentido de que “a unidade é anomalia, a polarização é normal” no contexto político, há de se reconhecer o aumento considerável das divergências políticas como um desdobramento do que podemos chamar de “estado da arte da guerra cultural”, ou seja, o conflito entre valores ditos como tradicionalistas e progressistas, cujo exemplo mais influente é o atual debate existente nos Estados Unidos e exportado para diversos países.

O presente estudo tem como objetivo principal uma breve incursão na liberdade de expressão, um dos direitos fundamentais mais caros ao contexto dessa guerra cultural, no qual a interpretação dada pela Suprema Corte dos Estados Unidos é utilizada como mote inicial para uma tentativa de exercício ilimitado de tal direito, extremamente arredo a qualquer pretensão de limitação, e a problemática criada com tal orientação no regime das imunidades parlamentares.

No presente texto, seguiremos o *iter* no qual abordaremos inicialmente a liberdade de expressão como direito fundamental, sua previsão em nosso sistema constitucional e em certos momentos confrontada com a interpretação usual nos Estados Unidos a título de circulação de ideias¹²⁷, os conceitos mais basilares acerca do sistema de imunidades parlamentares no sistema constitucional brasileiro e as atuais problemáticas decorrentes do transplante desta concepção de liberdade de expressão ilimitada no exercício das imunidades parlamentares.

2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SUA CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL

Não pode negar-se que, de alguma forma, o papel central do direito à livre expressão de pensamento consiste numa espécie de desdobramento de debates teológicos no tocante à obtenção da verdade, como uma espécie de secularização de conceitos centrais da teologia transpostos para a política, uma movimentação teórica usual na transição rumo à modernidade, como aponta Carl Schmitt¹²⁸, como se deu como, por exemplo, com a separação dos poderes e sua similitude com o dogma da santíssima trindade na teologia¹²⁹.

¹²⁷

Nesse sentido sobre o desenvolvimento do direito comparado como análise da circulação de ideias em sistemas jurídicos diversos, cf. PEGORARO, Lucio. RINELLA, Agnelo. *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato: Metodologie di Ricerca*. Padova: CEDAM, 2002, p. 62-76.

¹²⁸

Nesse sentido, cf. SCHMITT, Carl. *Teologia Política: Quatro Capítulos sobre a Doutrina da Soberania*. In: _____. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996, p. 81 e ss.

¹²⁹

Sobre a aproximação entre a divisão de poderes e a trindade, cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As Transformações no Estado Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009 p. 44.



Inicialmente, vê-se a liberdade de expressão como uma busca da verdade tal como um caminho da escuridão à luz (parafraseando aqui John Milton), numa procura a partir do debate que permitisse aos interlocutores discernir o que é falso do que é verdadeiro, como se a verdade pudesse ser determinada de uma forma estática, não alcançando a compreensão de que a verdade, em geral, se mostra como um conceito muitas vezes relativo e fatual.

A norma que estabelece a livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV da lei maior) é por demais conhecida, possuindo *status* de direito fundamental, ante sua inclusão no rol do art. 5º da Carta da República, que conta com a proteção da cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, II da Constituição Federal.

Contudo, a única afirmação que pode ser feita sobre a liberdade de expressão que não seja polêmica é a controvérsia acerca do seu conteúdo essencial, delimitação de exercício e eventuais limitações que possam ser impostas a tal direito fundamental.

No atual debate político tem sido lugar-comum a invocação do conceito de liberdade de expressão conferido pela Suprema Corte dos Estados Unidos ao texto da primeira emenda à Constituição daquele país que, não obstante o caráter sintético daquela Carta, é bastante assertivo no sentido de criar uma ferramenta de “defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado” (CANOTILHO; 2003, p. 407) não apenas em relação às ações estatais propriamente ditas, mas como obstáculo ao poder de conformação legislativa do Parlamento.

Todavia, apesar da invocação recorrente da densificação jurisprudencial realizada naquele país sobre a liberdade de expressão, apesar de ser bastante interessante a proposta de liberdade de expressão como “livre mercado de ideias”, pensamento caro ao liberalismo inglês dos séculos XVII e XVIII, há de convir uma possível estranheza em relação à fundamentação (muito embora em várias situações os *obiter dictum* utilizados pelos juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos passem longe das características do discurso prático geral¹³⁰) mobilizada por aquele Corte.

Um exemplo interessante sobre o labor interpretativo da Suprema Corte dos Estados Unidos em relação ao texto da primeira emenda pode ser extraído do caso *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927) que, diferentemente das opiniões usuais acerca do exercício ilimitado da liberdade de expressão, o Tribunal neste momento entendeu a possibilidade de o Estado punir discursos que prejudiquem o bem-estar público, incitem atividades criminosas, perturbem a paz ou a

¹³⁰

Sobre o discurso prático geral, uma modalidade do discurso como atividade linguística que se desenvolve sob condições limitadoras, há de se reconhecer o discurso/argumentação jurídica (e, consequentemente as decisões judiciais) como uma modalidade de discurso prático geral por ser desenvolvido sob condições limitantes estritas tais como a sujeição à lei, observância dos precedentes, adequação à dogmática jurídica e amoldamento aos procedimentos. Para um desenvolvimento mais detalhado de tais questões, cf. ALEXY, Robert. *Teoría de la Argumentación Jurídica*. 2ª ed, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 34-39.



promovam a derrubada violenta do governo ao afirmar que, não obstante a fundamentalidade dos direitos de liberdade de expressão, não seriam os mesmos de natureza absoluta, sujeitando-se à possibilidade de restrições, desde que os discursos criem, ou tenham a intenção de criar, perigo claro e iminente de algum mal substantivo.

Apesar da posição tendente à restrição, como a exposta em *Whitney v. California*, por outro lado, o desenvolvimento interpretativo da liberdade de expressão em outros momentos, tais como em *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992), infere-se uma clara dicotomia entre atividade expressiva verbal, como ação da simples expressão de ideias, do discurso com fins de mobilização propriamente ditos, sendo o exemplo inicial protegido pela primeira emenda, o que implica da possibilidade de incluir o discurso de ódio como posição legítima dentro do livre mercado de ideias e âmbito de expressão protegido pela primeira emenda.

Sobre o livre mercado de ideias, um debate público entre várias opiniões como o remédio para a intolerância, um “encontro livre e aberto de diferentes opiniões” (MACHADO; 2002, p. 247), tal posição se mostra ainda como uma das mais influentes proposições no debate sobre a liberdade de expressão no contexto político e na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Todavia, apesar de se reconhecer que o debate sobre a liberdade de expressão naquele país se encontre melhor estruturado que o existente aqui no Brasil (muitas vezes marcado pela insegurança e casuísmo), mais que um debate condutor da verdade, o livre mercado de ideias pode reproduzir as mesmas distorções do conceito de livre mercado tão caro ao liberalismo econômico, onde o livre debate de ideias se torne muito mais uma disputa pragmático-consensual da ideia “mais apta” a angariar seguidores num determinado contexto jurídico-político.

Outro ponto no tocante à crítica dos contornos da liberdade de expressão no ambiente político-constitucional dos Estados Unidos diz respeito a certa utopia existente, numa confiança demasiada do caráter dialógico entre debate e refutação para seleção de discursos adequados, como se na visão dos indivíduos sobre o que pode vir a ser nominado como “verdade” eles não levassem em consideração suas preferências pessoais, interesses e necessidades, o que leva à possibilidade de um livre mercado de ideias a “incorporar os preconceitos socialmente dominantes, ao mesmo tempo que sofre as distorções de posições de poder e privilégio de grupos, não necessariamente majoritários, política e economicamente poderosos” (MACHADO; 2002, p. 249) e, em certa medida, essa tendência fortemente originalista joga o debate lá existente a certo anacronismo, pois, situa a conformação de liberdade de expressão como se ainda estivéssemos no século XIX e a manifestação de pensamento se desse em praças públicas e os veículos de mídia se comportassem como os jornais daquela época.



Por outro lado, como já afirmado, em termos de antiguidade do debate e diversidade de opiniões sobre a liberdade de expressão e se encontre naquele ambiente político num patamar mais avançado, algumas estruturas constitucionais brasileiras proporcionam uma tutela mais interessante.

Enquanto a conformação constitucional estadunidense, seguindo a lógica de normas sintéticas daquela Carta Política, impõe um sentido negativista em relação à atividade legislativa estatal, muito embora a norma que se extrai da leitura do art. 5º, IV da Constituição Federal também seja sintética, o labor dogmático que influencia diretamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal situa-se menos na lógica do “tudo ou nada”¹³¹ e mais concetada com a imensa influência que a teoria dos princípios exerce na interpretação das normas de direitos fundamentais.

Ao seguir menos a proposta exclusivista de regras e voltar-se mais à asserção de princípios como “mandamentos de otimização” (ALEXY; 2008, p. 90), se permite uma conformação mais ampla do conteúdo da liberdade de expressão para fins interpretação de tal direito fundamental, possibilitando uma pluralidade argumentativa tanto em termos de permissões e proibições voltadas aos particulares e ao Estado.

Ao ponto que a conformação da interpretação da norma extraída do texto constitucional que estabelece a liberdade na manifestação do pensamento tenha menos um sentido de simplesmente proibir o Estado de legislar no sentido de limitar a liberdade de expressão, tal como a primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos, e se volte para o objetivo finalístico de realizar tal direito fundamental “na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY; 2008, p. 90), abre-se à possibilidade da busca de um conteúdo essencial de tal direito fundamental, ou seja, um núcleo “no qual não é possível intervir em hipótese alguma” (ALEXY; 2008, p. 298), propiciando, para além da limitação do poder estatal, uma série de obrigações positivas no sentido de evitar, por exemplo, uma proteção deficiente/insuficiente ou o retrocesso em termos de liberdade de expressão¹³².

A possibilidade de aplicação de práticas interpretativas ligadas à teoria dos princípios importa que o desenvolvimento jurisprudencial da liberdade de expressão propicia que o Supremo Tribunal Federal, diferentemente do que

¹³¹ Sobre o conceito de regras como numa norma aplicável em sua totalidade ou em nenhum nível, cf. DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. 3ª ed, São Paulo: Martins Fontes, p. 39. Para uma definição de regras como direitos definitivos em oposição aos direitos *prima facie* representados pelos princípios, cf. AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direitos Fundamentais: Conteúdo Essencial, Restrições e Eficácia*. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 45 e ss e, por fim, para um conceito de regras como normas que descrevem objetos determináveis, exigindo correlação entre descrição normativa, os atos praticados/fatos ocorridos e sua pretensão de decidibilidade, cf. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*. 12ª ed, São Paulo: Malheiros, 2011, p. 83-84.

¹³² Para uma conceituação mais detalhada acerca do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, cf. AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direitos Fundamentais* ob. cit. p. 187-201.



acontece no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, não se volte tanto para a construção de uma liberdade negativa frente ao Estado, mas que ofereça respostas diversas em casos que não necessariamente digam respeito à relação entre cidadão e Estado, mas que tenham em mente também a eficácia horizontal dos direitos fundamentais¹³³.

Para fins práticos, mostra-se interessante invocar dois julgamentos interessantes ocorridos na Corte, o HC 82.424-2, na qual se denegou a ordem pretendida ao autor de livros neonazistas Siegfried Ellwanger e a ADI 4.451, julgamento onde se declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da lei nº. 9.504/1997 para viabilizar a prática de sátira no período eleitoral.

A partir da análise de tais julgamentos, por um lado, o Supremo Tribunal Federal, conferindo limites ao exercício da liberdade de expressão, afasta-se do cânone tradicional da interpretação da liberdade de expressão conferida pelo direito constitucional estadunidense, na qual a mera publicação de livros sem criação de perigo iminente à paz social estaria abrangida pela proteção da primeira emenda.

No julgamento do HC 82.424-2 firmou-se um claro limite ao exercício de uma liberdade fundamental, repelindo-se a possibilidade de realização irrestrita com a hoje clássica máxima da jurisprudência da Corte de que “um direito individual não pode constituir-se como salvaguarda de condutas ilícitas”, seguindo o julgamento uma tônica de restringir o direito fundamental, viabilizando ao Estado o exercício do direito punir sem que isso implicasse numa alegação de violação à liberdade de expressão.

Por outro lado, no julgamento da ADI 4.451, que questionava dispositivos da lei nº. 9.504/1997, conferindo naquele momento um exercício mais alargado da liberdade de expressão, garantiu o exercício da crítica e da sátira humorística em período eleitoral, explicitando tanto uma limitação ao poder estatal (ponto não evidenciado no julgamento do caso Ellwanger), quanto a eficácia horizontal desse direito fundamental na eventualidade de tais críticas e sátira serem alvo não do escrutínio estatal, mas da irresignação entre particulares durante o processo eleitoral.

O que se busca demonstrar aqui é que a conformação constitucional brasileira não se volta tanto à pretensão de exercício irrestrito de uma liberdade individual, mesmo que com *status* de direito fundamental, ou uma busca constante de limitação da atuação estatal.

Pode-se dizer que os esforços do Tribunal têm se situado numa posição pragmática, como é de se esperar em situações de conflitos no âmbito de uma teoria dos princípios, uma vez que, por vezes, deve ser franquado valor superior à posição de garantia da liberdade individual e, em outras situações, demanda-se a

¹³³ Para um conceito de eficácia (ou efeito) horizontal dos direitos fundamentais, cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 523-542.



atuação estatal de forma mais reforçada para evitar a criação de um “estado de natureza da liberdade de expressão” ou seja necessário reequilibrar o exercício de tal direito por meio de instrumentos que busquem recompor a distorção que pode ser criada por velhos atores estatais (capital) ou por novas ferramentas tecnológicas, tais como a atuação das *big techs* ou utilização de inteligência artificial.

3. AS IMUNIDADES PARLAMENTARES E O REGIME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Antes de adentrar sobre as tipologias das imunidades parlamentares no direito constitucional brasileiro, faz-se necessária a realização de uma breve digressão dogmática sobre sua gênese histórico-institucional e a diferenciação entre o âmbito da irresponsabilidade parlamentar e a inviolabilidade parlamentar como principais características deste instituto.

Em termos sintéticos, a gênese das imunidades parlamentares remonta aos tempos de conflitos entre monarcas e as assembleias parlamentares na fase de decadência do absolutismo e progressiva escalada de poder do parlamento frente ao executivo que, dispondo de grande influência junto ao poder judicial (a ponto de manipulá-lo em épocas históricas anteriores à configuração moderna do princípio da separação dos poderes que impõe a independência do judiciário frente ao executivo e ao legislativo), poderia instrumentalizar esta função estatal que em seu nome era exercido para tentar intimidar a ação dos membros do parlamento, especialmente em processos de tomadas de decisões que pudessem contrariar o executivo.

Desta forma, o regime de imunidades parlamentares surge como uma espécie de garantia exercida em face do poder real, sua emergência marca o princípio da “era de ouro do parlamento”, que alcança seu ápice em meados do século XIX, depois do triunfo das revoluções liberais europeias na qual se observa a supremacia do parlamento em detrimento dos demais poderes do Estado, sendo possível localizar o art. 9º do *Bill of Rights* (1688), que garantia a impossibilidade de questionamento da liberdade de ação, discussão e do discurso parlamentar em qualquer outro foro que não o próprio parlamento, como uma das primeiras garantias escritas que consolidaram um primitivo regime das imunidades parlamentares, não obstante seja conhecido que esta prática político-institucional já era uma realidade na dinâmica política da Inglaterra ao menos desde o século XVI¹³⁴.

Para além da liberdade (ou autonomia) do parlamento em relação ao monarca/poder executivo, pode-se situar também a razão de ser das imunidades parlamentares no âmbito da liberdade do exercício do mandato parlamentar com

¹³⁴ Nesse sentido, cf. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento: Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 517.



a proibição moderna do mandato imperativo¹³⁵, de modo a garantir a irresponsabilidade parlamentar e o rompimento das características privatística que a representação parlamentar possuía em esquemas institucionais pré-modernos, que se mostra como uma das facetas do instituto da imunidade parlamentar.

Institucionalmente, a imunidade parlamentar pode ser desdobrada em dois aspectos essenciais: a irresponsabilidade parlamentar e a inviolabilidade parlamentar.

Tradicionalmente, a irresponsabilidade parlamentar é vista como uma garantia de ordem material e a inviolabilidade como uma garantia processual (também denominada como formal).

A irresponsabilidade parlamentar pode ser apontada como uma segurança (ou garantia) material que da atuação parlamentar não se derivarão “consequências jurídicas das opiniões e votos emanados (...) no exercício do seu mandato” (URBANO; 2009, p. 547) de forma a conferir ao titular de mandato parlamentar a liberdade e independência para o exercício desta unidade de poder político-representativo sem temores que da sua atuação decorra qualquer tipo de reponsabilização e, em termos dogmáticos, a irresponsabilidade parlamentar pode ser compreendida, em termos penais, como excludente de ilicitude ou como causa pessoal de exclusão da pena, sendo a primeira visão prevalente no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹³⁶.

Usualmente, à irresponsabilidade parlamentar é atribuída um caráter absoluto (não pode ser alvo de restrição, cobre toda a atividade parlamentar e afasta qualquer tipo de responsabilidade jurídica, inclusive a penal), perpétuo (dura para além da cessação do mandato parlamentar), imediato (consequência imediata do mandato parlamentar) e pessoal (tem como âmbito de proteção tão somente o parlamentar, não podendo ser estendida a terceiras pessoas como acontecia, v.g., no âmbito do instituto do *freedom from arrest or molestation* na Inglaterra medieval).

Apenas como um ponto de intersecção da evolução do mandato parlamentar, a garantia da irresponsabilidade afigura-se como elemento essencial para a evolução do mandato imperativo (pré-moderno) para a figura do moderno mandato representativo, no qual não há uma vinculação jurídica entre representantes e representados, o que impede, por exemplo, que eleitores possam

¹³⁵

O mandato imperativo é uma manifestação institucional representativa pré-moderna, na qual o mandato parlamentar nessas instituições estamentais estava mais próximo do contrato de mandato do direito privado, de forma a entender que os parlamentares funcionariam como espécie de mediador entre os grupos representados e o monarca, de forma que a atuação era previamente vinculada. Para uma explanação mais didática acerca do mandato imperativo e sua proibição no âmbito do constitucionalismo, cf. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento* ob. cit. Coimbra: Almedina, 2009, p. III-137.

¹³⁶

STF – Pet 7634 AgR, 2ª Turma, rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 27/09/2019.



acionar judicialmente parlamentares por sua atuação não corresponder à idealização surgida no decorrer do processo eleitoral¹³⁷.

Sobre a inviolabilidade parlamentar, se por um lado a irresponsabilidade visa à proteção da atuação do parlamentar, uma vez que o mesmo não sofrerá qualquer tipo de responsabilização por opiniões e votos decorrentes de sua atividade inerente, a inviolabilidade é uma espécie de garantia processual pessoal de forma a impedir medidas de restrição à liberdade pessoal do parlamentar, o que não implica na impossibilidade de responsabilizar o parlamentar por ilícitos praticados, mas apenas a certeza de que não poderão incidir tais medidas processuais penais, salvo a possibilidade de levantamento de tal garantia mediante prévia deliberação do próprio parlamento.

À inviolabilidade são atribuídos os atributos de relatividade (uma vez que tal garantia possui abrangência apenas em relação aos processos penais e pode ser afastada por meio de deliberação colegiada do parlamento), limitada temporalmente (uma vez que não subsiste mais a partir da cessação do mandato parlamentar), mediata (uma vez que a aplicação da medida carece de prévia aquiescência da casa parlamentar que poderá deliberar no sentido de autorizar ou não a medida restritiva de limitação à liberdade do parlamentar) e pessoal.

No âmbito da conformação do regime de imunidades parlamentares no sistema constitucional brasileiro, há certa confusão entre os conceitos de irresponsabilidade e inviolabilidade parlamentar.

O exemplo mais evidente de tal afirmação é a formulação do art. 53 da Carta Política na qual se afirma que deputados e senadores são “invioláveis civil e penalmente por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, contudo, a fórmula da impossibilidade de responsabilização civil e penal do parlamentar decorrente de sua atuação no órgão político não diz respeito à inviolabilidade, esta uma garantia de natureza processual penal, mas sim à irresponsabilidade parlamentar, esta uma garantia de ordem material no âmbito penal e civil.

Por sua vez, se percebe claramente o uso correto da formulação da inviolabilidade apenas no art. 53, §2º da Constituição, que impede a prisão do parlamentar, salvo em caso de crime inafiançável, devendo a casa legislativa resolver sobre o pedido de prisão no prazo de vinte e quatro horas, o que evidencia as características de relatividade e mediatidade do instituto da inviolabilidade.

Ainda a partir da análise do sistema de imunidade parlamentar na Constituição brasileira, nota-se certa contradição nos termos da definição das garantias de irresponsabilidade e inviolabilidade parlamentar, na legitimidade dos marcos temporais lá definidos e, especialmente problemática, a questão do foro por prerrogativa de função.

137

Nesse sentido, cf. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento ob cit*, p. 521.

A contradição aqui apontada diz respeito à fórmula de irresponsabilidade parlamentar do art. 53, §2º da Constituição em contraste com o marco temporal fixado no mesmo dispositivo.

Ao mesmo tempo em que se impõe a impossibilidade de responsabilizar o parlamentar civil e penalmente por opiniões, palavras e votos, analisando esta parte da norma constitucional, há uma clara intenção de proteção do parlamentar no âmbito de sua atuação como representante eleito, todavia, qual a legitimidade de se afirmar que a irresponsabilidade parlamentar é uma proteção no âmbito da atuação daquele se o marco temporal inicial não é o início dos trabalhos na casa legislativa (efetiva posse), mas sim a diplomação, um ato onde há mera certificação pela Justiça Eleitoral de que um candidato ou candidata foram eleitos, não havendo ainda efetivo exercício da atividade parlamentar?

Em continuidade de um juízo de legitimidade quanto ao regime das imunidades parlamentares no direito constitucional brasileiro, há grande problematidade em relação ao foro por prerrogativa de função previsto no art. 53, §1º da Constituição Federal, que submete os parlamentares, desde a expedição do diploma pela Justiça Eleitoral a julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Não se pode defender que a existência de uma competência originária para julgamento de determinadas autoridades se amolde como elemento necessário às garantias para o livre exercício do mandato parlamentar, esta a razão de ser das imunidades parlamentares, sendo o foro por prerrogativa de função um resquício de privilégios elitistas que remontam à antiguidade e ao medievo, que cumpria o objetivo de criar uma clara diferenciação da existência de um nobre de uma pessoa comum, atribuindo uma série de privilégios aos primeiros.

4. ATUAIS PROBLEMÁTICAS ACERCA DO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO ÂMBITO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Superadas questões ligadas à conceituação usual da liberdade de expressão, sua delimitação constitucional e o mecanismo de imunidades parlamentares no direito brasileiro, volvemo-nos aqui ao problema principal do presente texto, a relação problemática da liberdade de expressão e o exercício do mandato parlamentar no que diz respeito à garantia decorrente do sistema de imunidades.

Como já mencionado anteriormente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (o foro onde essencialmente se discute tal questão por força da competência originária fixada pelo art. 53, §1º da Constituição Federal), há pelo menos cerca de vinte anos é coerente no sentido de que o exercício da liberdade de expressão (e de outras garantias fundamentais previstas no art. 5º) não pode servir como alibi para violação de direitos e um salvo-conduto para realização de ilicitudes.

Todavia, o problema surge quando nos confrontamos com os necessários limites (com clara observância ao conteúdo essencial de tal direito) a serem



impostos ao exercício da liberdade de expressão e a garantia de irresponsabilidade parlamentar, uma das características essenciais do regime de imunidades parlamentares.

É incontroverso que no debate político atual houve um acirramento das rivalidades políticas existentes, não se aderindo aqui ao argumento que tem se transformado em lugar-comum nas análises políticas de “surgimento” uma polarização, uma vez que a organização de tendências em polos é algo inerente ao fenômeno político, mas há de se notar um aumento exponencial de tais rivalidades num horizonte similar, mas com características mais radicais, à dualidade amigo/inimigo, pensada por Carl Schmitt¹³⁸.

Nesse ambiente de claro acirramento político, onde o debate olvida-se da alteridade e do reconhecimento de si no outro, a política passa a ser um ambiente hostil em que os pontos de vista entre debatedores acerca da decisão política mais acertada escalam para um ambiente de rivalidade acirrada, cenário este que fica muito mais acentuado no ambiente de guerra cultural, no qual se contrapõem valores tradicionalistas e progressistas da sociedade.

A partir desta até mesmo superficial descrição do ecossistema político atual, não tem sido incomum o uso de pronunciamentos parlamentares que extrapolam a mera divergência, sendo recorrente o uso de ofensas pessoais e discursos veiculados por pessoas que, caso não se encontrassem abrangidos pelo regime de imunidade parlamentar, poderiam ser enquadrados em figuras típicas da legislação penal.

Para além do ambiente de guerra cultural, não há como nos desvencilharmos da crise do parlamento¹³⁹ e da própria crise em si das imunidades parlamentares, que influem de forma relevante no debate que se busca construir sobre as imunidades parlamentares, eventuais limites que devam ser impostos a estas conjugados com a conformação necessariamente delimitada da liberdade de expressão, uma vez que a “domesticação do domínio político” (CANOTILHO; 2003, p. 93) é a ideia central o Estado constitucional.

Não há como negar que a crise das imunidades parlamentares é essencialmente jurídico-política, no sentido de certo anacronismo no regime presente no texto constitucional (elemento jurídico) quanto da crise de legitimidade em si, da razão de ser das imunidades parlamentares (elementos político), todavia, não há como negar que é o elemento político da crise que mobiliza essencialmente os debates em torno de eventuais alterações do regime das imunidades e da própria interpretação que possa ser adotada pelos tribunais.

Neste aspecto, é fácil localizar que, na crise das imunidades, em certa medida, ocupa um espaço significativo a crise de legitimidade decorrente dos

¹³⁸ Cf. SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

¹³⁹ Para um panorama sobre a crise do parlamento como instituição, cf. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento* ob cit, p. 30-32; MORILLO, Joaquín García. *Mitos y Realidades del Parlamentarismo*. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, nº. 9, mayo-agosto 1991.



“abusos cometidos (...) pelas respectivas classes parlamentares” (URBANO; 2009, p 528).

Todavia, não se defende aqui que o sistema de imunidades parlamentares não mais teria razão de ser, contudo, impõe-se uma reflexão acerca do quanto que tais garantias vêm sendo instrumentalizadas para veicular discursos políticos que, caso não fossem protegidos pela irresponsabilidade parlamentar decorrente da imunidade prevista constitucionalmente, estariam claramente caracterizados como exercício abusivo da liberdade de expressão, apesar de que, no debate cotidiano, sempre se acentua a importância da liberdade de expressão e seu pleno exercício, descurando-se de que, muitas vezes o que impede a responsabilização de tais discursos não é a impossibilidade de limitação da liberdade de expressão, mas sim as garantias constitucionais decorrentes das imunidades parlamentares.

Como já ressaltado anteriormente, na prática da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há que se falar no recurso ao livre mercado de ideias, onde se nutre a crença otimista de que o remédio para eventuais discursos de intolerância seria a discussão aberta sobre os mesmos, uma vez que a interpretação dada à liberdade de expressão no Brasil rejeita a dicotomia utilizada pela Suprema Corte dos Estados Unidos onde há uma diferenciação entre mero discurso e aquele veiculado com clara capacidade de mobilização política que possa criar perigo real ou iminente à paz pública, já que a interpretação constitucional no Brasil, especialmente em matéria de direitos fundamentais, encontra-se ligada de uma forma bastante arraigada à teoria dos princípios e regras de sopesamento¹⁴⁰.

Com base em tais considerações, emerge a problemática essencial do presente estudo: qual a saída situacional na qual reste como caracterizado o abuso no exercício da liberdade de expressão tendo em vista o conceito de irresponsabilidade inserido no regime de imunidades parlamentares?

Em primeiro lugar, para restar caracterizado o abuso no exercício da liberdade de expressão, há a necessidade de ter em mente a possibilidade de fixação de um conteúdo essencial de um direito fundamental que, usualmente, é interpretado como um núcleo duro intangível a ser preservado numa situação na qual seja necessária a imposição de restrição a tal direito fundamental.

Falar em conteúdo essencial de um direito fundamental faz com que se aborde, necessariamente, uma dimensão objetiva (proibição de restrição a um direito fundamental que o torne de alguma forma insignificante em termos sociais) e uma dimensão subjetiva (calcada em posições jurídicas individuais)¹⁴¹.

Mesmo quando se fala em enfoque objetivo, não se mostra razoável que o conteúdo essencial de um direito fundamental apresente uma imutabilidade estática, uma vez que o próprio sentido de permanência da mudança é que faz

¹⁴⁰ Sobre a regra de sopesamento nos conflitos entre princípios, cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais* ob cit, p. 163-179.

¹⁴¹ Nesse sentido, cf. AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direitos Fundamentais*: ob cit, p. 185-187.



com que normas constitucionais criadas no passado possam continuar relevantes em seu contexto social décadas depois, o que demonstra a sensatez da teoria de um conteúdo essencial absoluto-dinâmico no âmbito da dimensão objetiva do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, uma vez que se mostra fundada a dúvida de que admitir um conteúdo essencial absoluto imutável não tornaria inviável a adaptação das normas constitucionais à dinamicidade da estrutura de conformação social.

Tendo em mente as dificuldades operacionais em se admitir um conteúdo essencial fixo e imutável, principalmente no âmbito da colisão entre direitos fundamentais, na qual a definição destes como mandamentos de otimização e máxima efetividade de acordo com as condições fáticas existentes, cria-se a necessidade de uma interpretação situacional na qual o conteúdo essencial pode ser interpretado de maneira diversa de acordo com os interesses colidentes, o que não importa afirmar que a definição de um direito fundamental tenha que ser essencialmente casuística, o que geraria insegurança e imprevisibilidade fatores estes que o sistema jurídico, como gerador de estabilidade e segurança, busca evitar.

Prosseguindo, não se pode conceber a possibilidade que o exercício de um mandato parlamentar e os atos a ele inerentes possa ser instrumentalizado por uma estratégia de enfraquecimento interno do próprio sistema democrático, veicular ideias que, de alguma forma, sejam portadoras de violência política, importem em violação de direitos ou fomentem a intolerância baseado num argumento de supremacia de grupos majoritários que, muitas vezes, nem são tão majoritários assim, mas conseguem fazer sua comunicação ressoar de forma mais efetiva.

Acontece que, não de forma incomum, o exercício da liberdade de expressão, conjugada com o mandato parlamentar têm sido porta-vozes de discursos que, longe de fortalecer, enfraquecem a construção de um Estado democrático e plural que é um dos grandes objetivos perfilados por nossa Constituição.

Daí, surge o dilema, não obstante a prevalência da irresponsabilidade parlamentar que, no regime das imunidades, é vista pelo Supremo Tribunal Federal como causa de excludente de ilicitude e, dada a materialidade desse desdobramento da imunidade parlamentar, existiria alguma solução tangível para tal problemática?

Mesmo que aos parlamentares seja evidente a necessidade de um âmbito mais alargado para o exercício da liberdade de expressão, sendo esta a razão de ser pela qual eles não podem ser responsabilizados penal ou civilmente por seus votos, discursos e opiniões no âmbito de sua atuação como representantes eleitos, se mostra necessária a existência de alguma solução institucional para que, e isto é uma postura que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal visa coibir, o exercício de um direito fundamental não ser instrumentalizado como um escudo para prática de condutas ilícitas.



Apesar da importância de independência na atuação parlamentar, há de convir que o entendimento de uma liberdade de expressão alargada aos parlamentares conferida pelo art. 53 da Constituição não se harmoniza com “uma utilização arbitrária (porque injustificada)” (URBANO; 2009, p. 557) da liberdade de expressão.

Uma das dificuldades para delimitar a utilização arbitrária da liberdade de expressão escudado pela irresponsabilidade parlamentar consiste na confusão existente entre funções parlamentares e atividade política do parlamentar, pois, uma vez que a irresponsabilidade impõe a proteção à atividade relacionada com a função parlamentar, é o objetivo essencial de tutela da norma do art. 53 de nossa Carta Política de forma a ser possível firmar o entendimento de que não se mostra admissível compreender que toda a atividade política relevante de um parlamentar deva ser objeto de proteção da irresponsabilidade parlamentar, especialmente a partir de uma diferenciação entre atos praticados no exercício e por ocasião da função parlamentar.

Com base em tal raciocínio, abre-se a possibilidade de uma solução institucional pouco debatida no âmbito do direito constitucional brasileiro, que é a possibilidade institucional de levantamento da irresponsabilidade parlamentar, ou seja, uma parcial derrogação de um dos atributos da imunidade parlamentar quando se constatar a prática de abuso no exercício do mandato parlamentar.

A possibilidade de levantamento da imunidade parlamentar é fato incontroverso quando falamos da garantia da inviolabilidade, que pode ser suspensão no caso de flagrante delito mediante deliberação de maioria simples da casa respectiva, podendo validar ou revogar a prisão (art. 53, §2º da Constituição).

Em primeiro lugar, a Constituição sequer previu algum mecanismo de levantamento da garantia da irresponsabilidade parlamentar, tal como fez em relação à inviolabilidade e, de alguma forma, há uma clara desconfiança que conferir tal juízo de aplicação ou não da irresponsabilidade à própria casa seria uma função inôcu, veja-se, a propósito, a inoperância das comissões de ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que, quando não estejam sequer funcionando, por vezes acabam instrumentalizadas como ferramenta de coação eventualmente utilizada pelo dirigente da casa legislativa.

Muito menos interessante seria conferir ao executivo a possibilidade de realização de tal juízo, que poderia facilmente se converter também em instrumento de coação e redução da independência do legislativo.

Assim, apesar de todas as desconfianças (em muito decorrentes de problemas ligados à autocontenção judicial) que possam pairar sobre a possibilidade de ser o judiciário a realizar o juízo acerca da inclusão de determinada ação parlamentar vista como abusiva englobada ou não na irresponsabilidade parlamentar, no momento da atual dinâmica política seria a resposta mais óbvia para um aprimoramento do regime de imunidade parlamentares, devendo tal debate acontecer, tal como vem sendo realizado



quanto ao foro por prerrogativa de função, não obstante a clara instabilidade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

5. À MODO DE CONCLUSÃO

Como forma de concluir esta breve incursão na análise do direito fundamental à liberdade de expressão e o sistema de imunidade parlamentar, algumas considerações devem ser realizadas não como um juízo definitivo, eis que a presente questão encontra-se em pleno desenvolvimento no tocante à delimitação do exercício da liberdade de expressão, muito embora uma discussão política e dogmática sobre o regime de imunidades parlamentares no Brasil não esteja sendo sequer mencionada ou discutida nos foros político e acadêmico do país.

No contexto de uma guerra cultural, na qual há uma clara influência de vertentes políticas dos Estados Unidos, a liberdade de expressão é utilizada como uma das principais bandeiras de divulgação de seus ideários, mesmo que em certos momentos possa haver hipocrisia nessa defesa “irrestrita” da liberdade de expressão apenas quando o jogo político ou os argumentos lhe são favoráveis, tal como se o direito à crítica fosse irrestrito, mas o direito a ser criticado devesse ser permitido o mínimo possível.

Todavia, as visão nacional sobre a liberdade de expressão é muito diversa daquela veiculada nos Estados Unidos, pode-se afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não obstante o debate acadêmico sobre a liberdade de expressão não seja tão avançado, possui um encaminhamento totalmente diverso dos julgados da Suprema Corte americana, sendo que para nossa práxis jurisprudencial se mostra improvável a adesão aberta a argumentos que possibilitem incluir no exercício da liberdade de expressão o discurso de ódio desde que não implique em ameaça concreta ou iminente à ordem e paz pública, sendo tal tendência cada vez mais evidente que a posição do Supremo Tribunal Federal alinha-se muito mais a um controle mais robusto do exercício e da delimitação da liberdade de expressão.

Todavia, a instrumentalização de discursos, que só em interpretações muito elásticas poderiam ser considerados exercício regular da liberdade de expressão, por integrantes do parlamento se mostram como preocupantes, pois, para além da alegação do exercício de tal direito fundamental, têm a seu favor a garantia da irresponsabilidade parlamentar.

Nesse sentido, no presente momento seria de importância central o início de um debate acerca dos limites não só da liberdade de expressão, mas também até que ponto a irresponsabilidade parlamentar no regime de imunidade não se tornou anacrônica e necessite ser repensada de forma a, tal como o caso flagrância e suspensão da inviolabilidade parlamentar, seja o momento de se pensar na possibilidade de mecanismos de controle pelo judiciário de forma a diferenciar os



atos praticados no exercício e por ocasião da função parlamentar para realização de um juízo acerca de estarem os atos supostamente abusivos incluídos ou não na irresponsabilidade parlamentar, um dos elementos inerente ao regular exercício do mandato eletivo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Direitos Fundamentais: Conteúdo Essencial, Restrições e Eficácia**. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2010.

ALEXY, Robert. **Teoría de la Argumentación Jurídica**. 2ª ed, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

_____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

APPLEBAUM, Anne. **O Crepúsculo da Democracia: Como o Autoritarismo Seduz e as Amizades são Desfeitas em Nome da Política**. São Paulo, Record, 2021.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 12ª ed, São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 17/09/2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.451. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337, acesso em 17/09/2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. HC 82.424-2. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052, acesso em 17/09/2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed, Coimbra: Almedina, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.



ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/274/357/>> , Acesso em 17/09/2025.

_____. *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/315/568/>>, acesso em 17/09/2025.

_____. *Terminiello v. Chicago*, 337 U.S. 1 (1949). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/337/1/>>, acesso em 17/09/2025.

_____. *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/377/>>, acesso em: 17/09/2025.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As Transformações no Estado Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MACHADO, Jonátas Eduardo Mendes. *Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MORILLO, Joaquín García. Mitos y Realidades del Parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, nº. 9, mayo-agosto 1991, disponível em: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35406rcec09113.pdf>>, acesso em 26/09/2025.

PEGORARO, Lucio. RINELLA, Agnello. *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato: Metodologie di Ricerca*. Padova: CEDAM, 2002.

SARMENTO, Daniel. *A Liberdade de Expressão e o Problema do “Hate Speech”*. S/d. Disponível em: <<https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosupload/4888/material/a-liberdade-de-expressao-e-o-problema-do-hate-speech-daniel-sarmento.pdf>>, acesso em 17/09/2025.

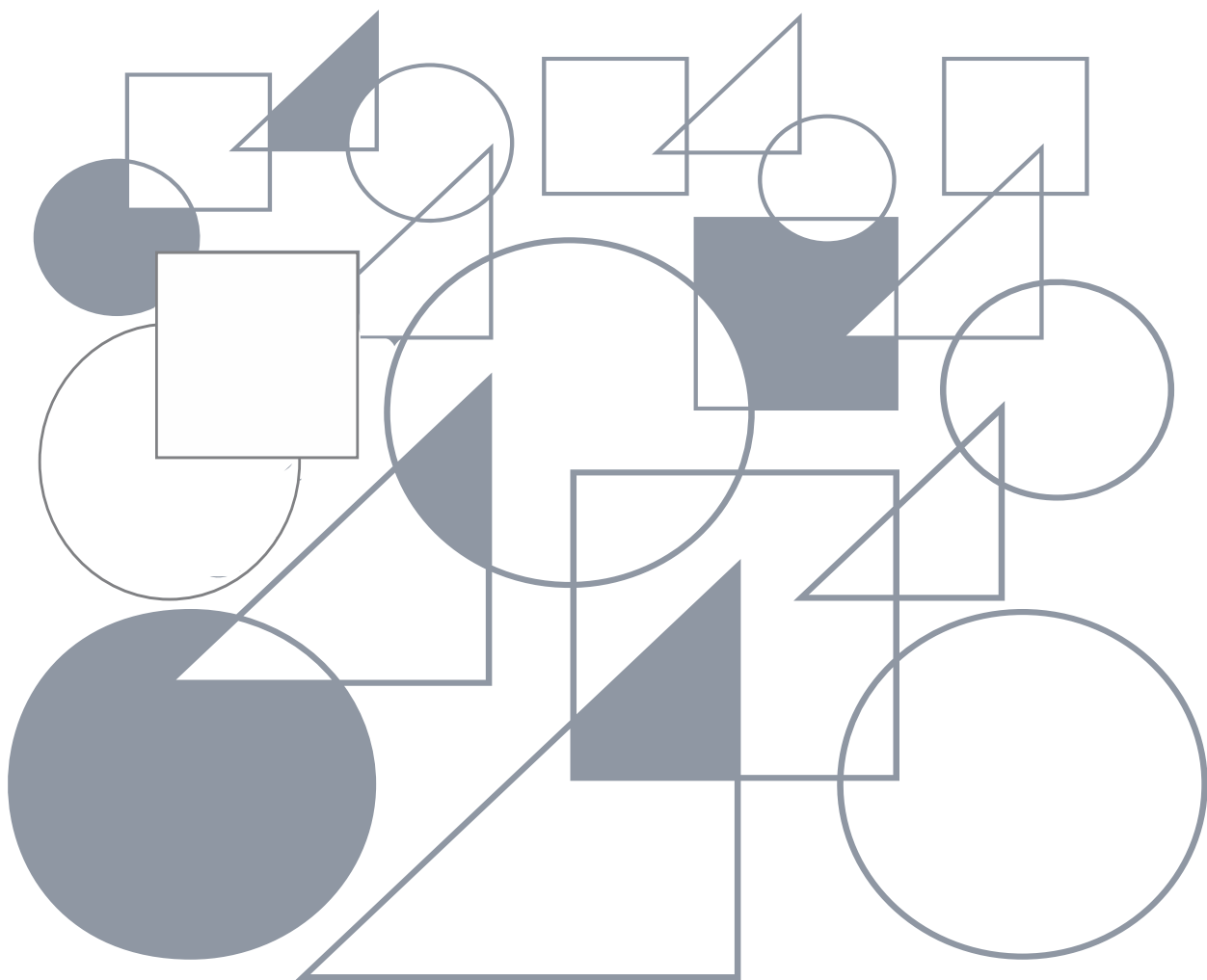
SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996.

_____. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.



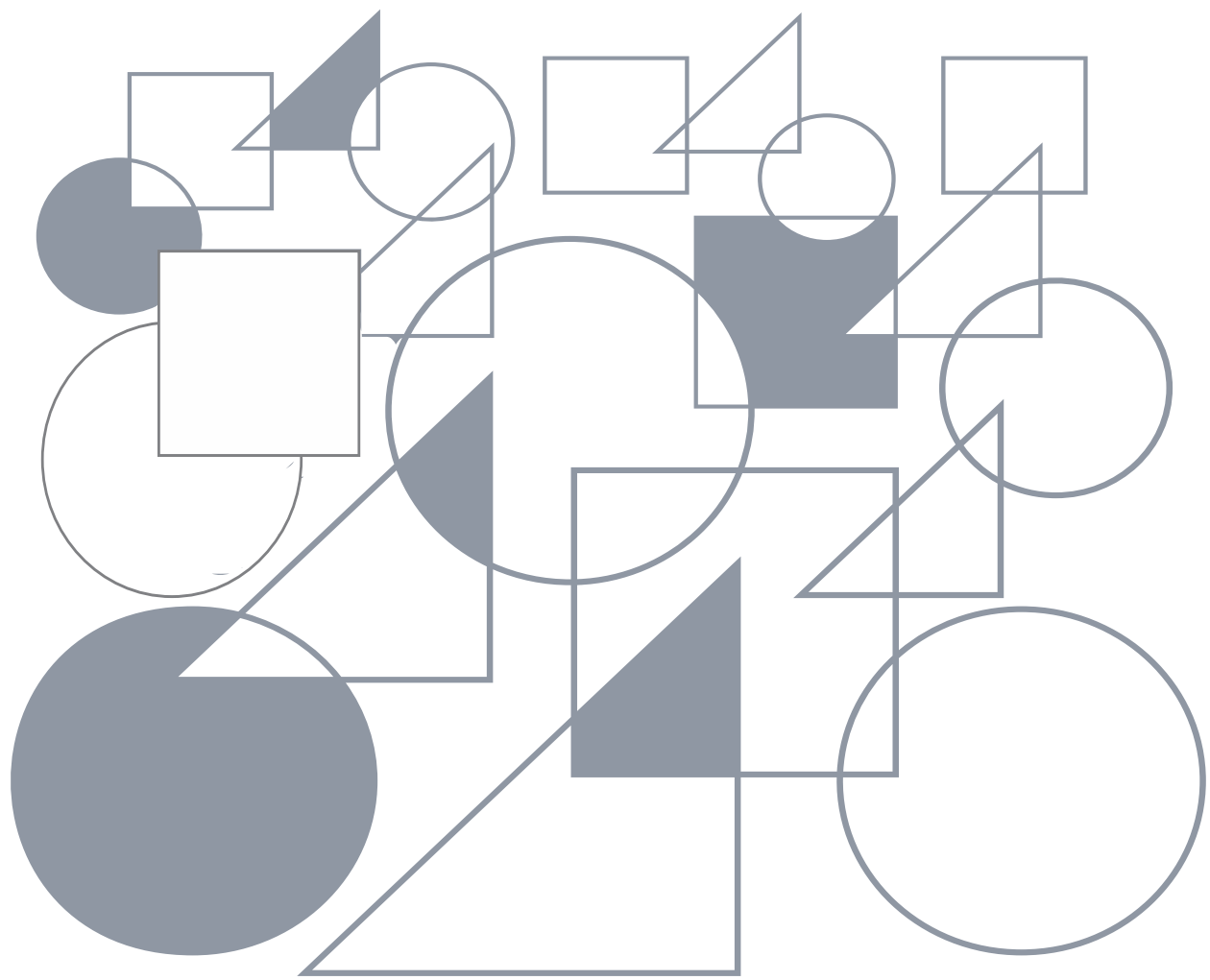
URBANO, Maria Benedita. **Representação Política e Parlamento: Contributo para um Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar.** Coimbra: Almedina, 2009.





**O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE
DOS ABUSOS DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO,
RELIGIOSO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO**





PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE DOS ABUSOS DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO, RELIGIOSO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Matheus Brito Candido¹⁴²

RESUMO

O artigo discute o papel da Justiça Eleitoral na prevenção e repressão ao abuso de poder, prática que ameaça a democracia desde suas origens. No contexto brasileiro, o Direito Eleitoral busca proteger a soberania popular, regulando o sufrágio e garantindo legitimidade às eleições.

O abuso de poder é compreendido como o uso excessivo, ilegítimo ou desvirtuado de prerrogativas, configurando-se de diferentes formas: político, econômico, religioso e mediante uso indevido dos meios de comunicação. O abuso de poder político ocorre quando agentes públicos utilizam sua posição ou recursos estatais em benefício eleitoral.

Já o abuso de poder econômico se manifesta no uso indevido de recursos financeiros, como exemplificado no caso da senadora Selma Arruda. O religioso, por sua vez, decorre da influência de lideranças espirituais sobre fiéis, havendo divergência jurisprudencial sobre sua tipificação. Enquanto o abuso dos meios de comunicação envolve a manipulação da opinião pública por exposição desproporcional ou disseminação de desinformação, como reconhecido no julgamento do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Como mecanismos de combate, destacam-se a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), que visam assegurar a normalidade e legitimidade das eleições. Conclui-se que o combate contínuo aos abusos é essencial para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chaves: Democracia; Direito Eleitoral; Justiça Eleitoral; Abuso de Poder Político; Abuso de Poder Econômico; Abuso de Poder Religioso; Uso indevido dos Meios de Comunicação.

INTRODUÇÃO

A palavra "democracia" deriva do radical grego "demo" (povo) e de "kratia" (poder), significando "poder do povo". Desde a sua concepção na Grécia Antiga, a

¹⁴² Advogado; mestrando em ciência política pela Universidade Federal de Campina Grande; Ouvidor Geral Adjunto da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Paraíba.



"demo" tem sido constantemente ameaçada por oligarquias ou ditaduras, através de diversos tipos de abusos de poder.

Contudo, nos tempos atuais, em que os cidadãos têm o direito de votar e serem votados, excetuando-se apenas os casos de impedimento por força de lei ou decisão judicial, frequentemente observamos a prática de variadas formas de abuso eleitoral por parte de qualquer pessoa, sem necessariamente pertencer a uma elite oligárquica ou a uma estrutura militar ou paramilitar que busque usurpar o poder ou impor-se à força sobre o controle social. Às vezes, tais abusos são cometidos pelo próprio "povo", seja buscando vantagens pessoais ou favorecendo outro que lhe seja simpático.

No que diz respeito à prevenção e repressão desses abusos, a justiça eleitoral tem demonstrado diligência na aplicação da legislação, na formação de jurisprudência e na atenção às novas tecnologias e formas de comunicação social, as quais trazem consigo novas perspectivas e modos de cometer abusos de poder e violar a legislação eleitoral e jurisprudencial.

Nesse contexto, analisando a doutrina e a jurisprudência, o presente artigo visa discorrer sobre o papel da justiça e do direito eleitoral diante dos abusos de poder, os quais podem manifestar-se de forma política, econômica, religiosa e através dos meios de comunicação. Além disso, pretende-se abordar como a justiça eleitoral tem se posicionado em relação a esses abusos e quais os meios de combate, fornecendo definições e exemplos de julgamentos em nosso ordenamento jurídico. O objetivo principal do texto é ilustrar e provocar uma reflexão no leitor sobre como o abuso de poder, em suas diversas formas, pode ser cometido não apenas por políticos ou candidatos, mas também por qualquer um do povo, que por vezes, as condutas que ferem a legislação eleitoral se camuflam no cotidiano social e no imaginário popular, nas vestes da liberdade de expressão e da crença de que, em uma eleição popular, tudo é lícito, se for, para o povo e pelo povo.

A JUSTIÇA ELEITORAL

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).



O Direito Eleitoral, no Brasil, constitui um ramo autônomo do Direito Público responsável por regular os direitos políticos dos cidadãos e o processo eleitoral. Mais especificamente, é uma especialização do direito constitucional, cujo conjunto sistemático de normas visa garantir a organização e o exercício dos direitos políticos, especialmente aqueles relacionados ao direito de votar e ser votado (Art. 1º do Código Eleitoral - Lei nº 4.737/65).

Em outras palavras, o Direito Eleitoral se dedica ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, com o objetivo de estabelecer uma precisa correlação entre a vontade do povo e a atividade governamental.

A principal finalidade do Direito Eleitoral é proteger a democracia e a verdadeira soberania popular nas escolhas dos representantes da sociedade, as quais são frequentemente ameaçadas por repetidos abusos por parte de candidatos que distorcem o processo de sufrágio para obterem vantagens sobre seus oponentes, manipulando a vontade popular.

No âmbito dos processos eleitorais, a intenção subjacente ao exercício do poder é bastante clara: acumular o maior número possível de votos, a fim de determinar o resultado das eleições e permitir que determinado candidato se destaque na conquista dos votos em detrimento dos demais candidatos, comportamentos que tentam se passar como representativos da sociedade e do povo no cenário cotidiano.

A DEFINIÇÃO DE ABUSO E PODER

- Abuso: “Uso incorreto ou ilegítimo”. “Uso excessivo ou imoderado de poderes”.

Fonte: Dicionário Houaiss

Em nosso ordenamento jurídico, o abuso de direito é definido no art. 187 do Código Civil: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. O autor citado afirma (CALDAS, 2016, p. 102):

“Poder” (do latim *potere*) é a capacidade de deliberar arbitrariamente, agir, mandar e também, dependendo do contexto, a faculdade de exercer a autoridade, a soberania, o império. Poder tem também uma relação direta com a capacidade de realizar algo, aquilo que se “pode” ou que se tem o “poder” de realizar ou fazer.

Para Hannah Arendt, o poder implica necessariamente a existência de duas ou mais pessoas, ou seja, o poder é sempre relacional. A política, em seu sentido moderno, pressupõe a legitimação do poder, isto é, tanto governantes quanto governados devem concordar com as regras do jogo que estabelecem o exercício do poder. Isso ocorre porque, segundo Arendt, a política se contrapõe ao mundo natural, sendo, assim, o modo mais racional de exercer o poder, já que nas



relações em que impera a força bruta, não há espaço para a política, ou seja, destrói-se o ambiente no qual é possível o exercício do poder político.

No âmbito do Direito Eleitoral, o doutrinador define abuso de poder como (ZILIO, 2016, p. 540): “qualquer ato, doloso ou culposos, de inobservância das regras de legalidade, com consequências jurídicas negativas na esfera do direito”, dividindo-o em: abuso de poder econômico, abuso de poder político, abuso de poder de autoridade, utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social e a transgressão de valores pecuniários.

O abuso de poder, seja de que forma for, pode ser consumado de maneira discreta ou ostensiva, de modo que o eleitor que não está familiarizado ou desconhece a legislação eleitoral, nem sequer percebe ou preste atenção à manipulação que está ocorrendo. Uma vez consumado o ato abusivo, a eleição torna-se viciada, não refletindo a verdadeira vontade do eleitorado. Portanto, o emprego de meios eficazes de prevenção e combate aos abusos é vital para a saúde da democracia.

O ABUSO DE PODER POLÍTICO

O abuso de poder político ocorre quando o detentor do poder se utiliza de sua posição para influenciar os eleitores. Caracteriza-se, assim, como um ato de autoridade exercido em detrimento do voto. Segundo o Glossário Eleitoral Brasileiro, disponível no Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na internet, esse ilícito eleitoral pode comprometer a legitimidade de uma eleição.

José Jairo Gomes (GOMES, 2017) também afirma que o abuso de poder político pode manifestar-se de diversas formas, como a utilização indevida do patrimônio público, serviços ou programas sociais, alterações no quadro de agentes públicos (seja por transferência, suspensão ou demissão), ameaças contra funcionários da Administração direta ou indireta, entre outros, podendo ocorrer por ação ou omissão. Alguns desses atos abusivos estão tipificados na Lei nº 9.504/97, especificamente nos artigos 73 a 78, que enumeram condutas proibidas a agentes públicos. Esses atos são considerados formas de abuso de poder político, configurando também atos de improbidade administrativa. Assim, fica evidente que o abuso de poder político ocorre quando há utilização indevida de recursos públicos ou pessoais a serviço da Administração Pública direta ou indireta, visando proporcionar uma vantagem injusta a um candidato sobre os demais.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Para Rodrigo López Zilio (ZILIO, 2017), o abuso de poder econômico ocorre quando há utilização indevida do poder financeiro para obter vantagem, direta ou indireta, na disputa eleitoral. De acordo com o autor, essa modalidade de abuso pode se manifestar de várias formas, como despesas de campanha que



ultrapassam os limites legais, oferecimento de vantagens aos eleitores, uso de recursos financeiros arrecadados de maneira ilícita, prática de "Caixa dois" durante a campanha eleitoral e negociação de candidaturas em troca de dinheiro. Além disso, inclui-se a distribuição de bens para a população para promover a propaganda eleitoral de um candidato (por exemplo: distribuição de combustível). Algumas dessas condutas estão previstas na legislação eleitoral, como a violação das normas de arrecadação e aplicação de recursos de campanha (art. 30-A da Lei nº 9.504/97) e a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97).

Portanto, o abuso de poder econômico ocorre quando há má utilização de recursos financeiros ou outras formas de manifestação do poder econômico, resultando em desequilíbrio no processo democrático.

Podemos observar situações que caracterizam o abuso de poder econômico ao analisar o caso da senadora Selma, cuja cassação do mandato, ocorrida em 2019, foi declarada, juntamente com a de seus suplentes, por abuso de poder econômico, conforme constatado em uma ação de investigação judicial eleitoral.

CASO da Senadora Selma

No julgamento de duas Ações de Investigação Judicial Eleitoral (Aijes) ocorrido em abril, o TRE-MT constatou que Selma Arruda e Gilberto Possamai omitiram fundos à Justiça Eleitoral, que foram aplicados, inclusive, no pagamento de despesas de campanha em período pré-eleitoral. Esses valores representariam 72% do montante arrecadado pela então candidata, o que caracterizaria o abuso do poder econômico e o uso de caixa dois. Entre as irregularidades apontadas, o TRE destacou que a senadora eleita teria antecipado a corrida eleitoral ao realizar nítidas despesas de campanha, como a contratação de empresas de pesquisa e de marketing – para a produção de vídeo, de diversos jingles de rádio e de fotos da candidata, entre outras peças – em período de pré-campanha eleitoral, o que a legislação proíbe.

(Fonte:tse.jus.br)

ABUSO DE PODER RELIGIOSO

A liberdade religiosa abrange o livre exercício de consciência, crença e culto. Ou seja, engloba a escolha de convicções, a opção por uma determinada religião ou a decisão de não seguir nenhuma, a prática de proselitismo e a manifestação de ritos religiosos.

Ministro Luiz Edson Fachin, do STF

A Convenção Americana de Direitos Humanos prevê, no inciso I, do item 1º, do artigo 12, que “Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças,



ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.”

A liberdade de expressão funciona como condição para a efetiva proteção da liberdade religiosa, garantindo a manifestação das convicções religiosas do indivíduo e suas ações de acordo com sua crença. Caso contrário, em vez de verdadeira liberdade, teríamos apenas indiferença religiosa, o que não está em consonância com a importância constitucional do assunto.

Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro, nenhum direito é absoluto, havendo a necessidade de impor limites ao seu exercício. Embora não haja uma espécie autônoma desse tipo de abuso na legislação nacional, isso não pode ser usado como justificativa para a prática de abusos por parte de autoridades religiosas.

O abuso de poder religioso pode ser definido como a intimidação carismática ou ideológica baseada na crença que os fiéis depositam em alguém que tem a tarefa de liderá-los espiritualmente. Existe a possibilidade de essa conduta evoluir para uma forma de coação moral sobre a escolha do indivíduo em relação ao seu candidato, devido ao poder que a autoridade religiosa exerce sobre seus seguidores.

O desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, com o objetivo de influenciar indevidamente a vontade dos fiéis para obter votos, seja para a própria autoridade religiosa ou para terceiros, por meio de pregação direta, distribuição de propaganda eleitoral ou qualquer outra forma de intimidação carismática ou ideológica, ultrapassa os atos considerados como condutas vedadas, conforme previsto no art. 37, § 4º, da Lei nº 9.504/97 (Kufa, 2016, p. 123).

O entendimento sobre a existência ou não do abuso de poder religioso é complexo na jurisprudência. Como resultado, a compreensão sobre a possibilidade de aplicação das sanções, como as previstas no artigo 22 da LC 64/1990, não é uniforme.

O primeiro precedente no país que resultou na cassação de um mandatário - no caso, um vereador - foi um recurso eleitoral (RE 49381/RJ) julgado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), referente a uma situação ocorrida nas eleições municipais de 2012.

Ementa

Recurso Eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Eleições 2012. Uso indevido dos meios de comunicação. Abuso do poder religioso. Utilização da igreja para intensa campanha eleitoral em favor de candidato a vereador. Pregações, apelos e pedidos expressos de votos. Citações bíblicas com metáforas alusivas ao beneficiário. Pesquisas de intenção dentro dos cultos. Discursos do candidato no altar. Distribuição de material publicitário na porta da igreja. Pressão



psicológica relatada em depoimentos testemunhais. Violação a moralidade, a liberdade de voto e ao equilíbrio da disputa ao pleito. Potencialidade lesiva irrelevante. Gravidade da conduta configurada. Manutenção da cassação ou denegação do diploma do candidato e da inelegibilidade de todos os representados. Desprovemento do recurso.

Representando essa segunda linha de entendimento, veja-se recurso eleitoral do TRE-RS (RE n.º 189-04) sobre a figura do abuso de poder religioso:

Recurso

Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso de poder econômico. Impudência religiosa. Prefeito e vice. Eleições 2016. Interposições contra sentença que julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral instaurada para apuração de abuso de poder. Evento em igreja evangélica com apresentação de candidato a prefeito, menção ao número da legenda e pedido de apoio aos presentes. 1. A normalidade e a legitimidade das eleições devem ser protegidas contra a influência do abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, assim como a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político. A legislação eleitoral não relaciona especificamente a influência religiosa como uma daquelas espécies de poder cujo abuso deva ser reprimido, ainda que exista, na Lei das Eleições, restrição à interferência de entidades religiosas na vida política, em especial no tocante à propaganda eleitoral e no nascimento de partidos e candidatos. 2. Os tribunais eleitorais, ao se manifestarem sobre o abuso do poder religioso, por vezes o colocam em categoria própria, por vezes o inserem em categoria diversa, como abuso do poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação. 3. A configuração do abuso exige a comprovação da ocorrência de conduta excessiva, irrazoável, estranha ao contexto que lhe é próprio. No caso da influência religiosa, a conduta que merecerá reprimenda será aquela que ocorra de forma reiterada e que atinja número expressivo de eleitores, sendo que, em investigação judicial, tenda a ser considerada no contexto do abuso do poder econômico. 4. No caso concreto, a realização do evento da Igreja Evangélica Assembleia de Deus não se tratava de culto propriamente dito, mas de uma “campanha de orações” ou “reunião de líderes”, que ocorrem eventualmente, com a presença estimada de duzentas pessoas. Inviável a caracterização do abuso, seja de poder econômico, dos meios de comunicação ou de poder religioso, visto que ocorreu em único episódio, com duração de dois minutos e quarenta segundos, onde apresentado candidato a prefeito para avaliação dos ouvintes. Ademais, resta temerário afirmar que cidadãos que comungam das



mesmas crenças não possam se organizar para eleger representantes que defendam as mesmas convicções. 5. Inexistência de previsão no ordenamento jurídico para amparar a tese de ocorrência de abuso de poder de autoridade religiosa. A autoridade mencionada no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 é aquela decorrente da ligação com a Administração Pública. 6. No tocante à alegada prática de captação ilícita de recursos, não há nos autos qualquer prova de que tenha ocorrido oferecimento ou promessa de vantagem, ainda que de cunho religioso, aos eleitores presentes no encontro realizado na igreja. Provimento negado a ambos os recursos.

Assim, fica evidente “que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeita a limites, pois a violação desses limites pode comprometer a legitimidade do processo democrático do Estado de direito” (Almeida e Costa, 2015, p. 384).

A definição e a comprovação do que seria o abuso de poder religioso são de difícil obtenção, pois além de não haver tipificação na legislação, a liberdade religiosa, que abrange a liberdade de expressão, é uma garantia constitucional, uma das mais preciosas em nosso ordenamento jurídico.

ABUSO DE PODER E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

“O uso indevido dos meios de comunicação se dá no momento em que há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros”.

(Fonte: TSE - Ac. de 10.5.2012 no REspe nº 470968, rel. Min. Nancy Andrichi.)

Distribuição reiterada de jornais gratuitos com elogios a um candidato e críticas a outro, utilização intensa de meios de comunicação (como a imprensa escrita, por exemplo) para desgastar a imagem de um adversário político específico e o uso de um candidato “laranja”, politicamente inexpressivo, com o único propósito de criticar outro candidato durante o horário eleitoral, são exemplos de abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação.

No Brasil, ocorreu um caso de grande repercussão devido à condenação por abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação. Por uma votação de 5 votos a 2, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral condenou o ex-presidente Jair Bolsonaro em uma ação movida pelo PDT. Bolsonaro foi considerado culpado por abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, e fica inelegível até 2030.

Em seu voto durante a sessão que declarou o ex-presidente Bolsonaro inelegível, o presidente do TSE, ministro Alexandre de Moraes, relembrou que todos os candidatos haviam sido alertados sobre a rigorosa aplicação das leis pelo Tribunal. Ele listou uma série de mentiras que, segundo ele, Bolsonaro disse aos



embaixadores durante uma reunião no Palácio da Alvorada, e afirmou que não se pode invocar o direito à liberdade de expressão para propagar fake news, informações fraudulentas e mentiras durante o processo eleitoral.

“Não há aqui nada de liberdade de expressão. Não há nada. Um Presidente da República ao mentirosamente dizer que há fraudes nas eleições, inclusive na que ele ganhou. E aí ao ser indagado, diz, ‘Mas eu ganharia no primeiro turno’. E ao ser oficiado pelo então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Luís Roberto Barroso, para apresentar provas sobre a fraude, obviamente não as apresentou porque elas não existem. O Presidente da República que ataca a Justiça Eleitoral, ataca a lisura do sistema eleitoral que o elege há 40 anos. Isso não é exercício de liberdade de expressão. Isso é conduta vedada. E ao fazer isso utilizando-se do cargo de Presidente da República, do dinheiro público, da estrutura do Palácio da Alvorada, da TV pública, é abuso de poder”, afirmou o ministro.

Fonte: tse.jus.br

AÇÕES DE COMBATE AOS ABUSOS DE PODER

No Brasil, as condutas de abuso do poder político vêm sendo investigadas e punidas, segundo meios processuais (ação eleitoral específica) e à luz de determinados requisitos específicos que vêm mudando e se aperfeiçoando, não apenas conforme previsão legal, mas também, em conformidade com a evolução histórica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

AIJE E AIME - CONCEITO DE AIJE CABIMENTO E COMPETÊNCIA

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE tem raiz constitucional, pois decorre dos preceitos estabelecidos pelo artigo 14 da Constituição Federal e é disciplinada pelo art. 22, caput, da Lei Complementar 64/1990.

A despeito de o nome induzir ao contrário, a AIJE não é uma simples investigação, mas uma ação de natureza cível, tipicamente eleitoral. Portanto, deve obedecer aos princípios norteadores das ações em geral, principalmente aos do contraditório e da ampla defesa. Esta ação pode demandar a apuração de irregularidades na esfera penal. Assim, caso haja indícios de prática de ilícitos eleitorais, cópia dos autos deve ser remetida ao Ministério Público Eleitoral para apuração e possível instauração de inquérito e/ou propositura de ação penal.



LC de nº 64 de 18 de maio de 1990

Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (Vide Lei nº 9.504, de 1997)

Conforme se extrai da leitura do art. 1º, I, “d”, da LC nº 64/90, são inelegíveis “os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes”

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965. Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos. § 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.

LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990

Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...]

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)[...] h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como



para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

CONCEITO DA AIME CABIMENTO E COMPETÊNCIA

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (Aime) está prevista no parágrafo 10º do artigo 14 da Constituição Federal. Ela possibilita que o mandato do candidato eleito possa ser questionado perante a Justiça Eleitoral em até 15 dias após a diplomação. O objetivo da ação é impedir que o político que tenha alcançado o mandato por meio de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude permaneça no cargo.

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo está prevista nos parágrafos 10 e 11 do art. 14 da Constituição Federal, onde consta que o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a fundação da República no Brasil em 15 de novembro de 1889, nossa nação carrega um vasto histórico de abusos, fraudes e corrupção que assolam a história do sufrágio brasileiro e o livre convencimento de votar e escolher os seus representantes, sem a necessidade de criar amarras para si e sem cair nas armadilhas do abuso de poder e suas variadas tipificações.

O combate ao abuso de poder, seja qual for sua natureza, é essencial para a manutenção e o avanço da democracia em nossa nação. A doutrina traz definições semelhantes ao conceito de abuso de poder político e econômico, que podem desembocar em abusos de poder religioso e dos meios de comunicação. Isso consiste na manipulação do discurso, no constrangimento ilegal e no uso da máquina pública ou do poder financeiro em favor de um candidato, em detrimento dos demais, provocando desequilíbrio na disputa eleitoral.

Os meios de combate aos abusos, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), têm seus procedimentos delineados na Lei Complementar nº 64/90, sendo o sistema recursal previsto no Código Eleitoral. Apesar de todos os esforços da justiça eleitoral para proteger a democracia e o voto popular, a legislação, os mecanismos de prevenção, repressão e a ampliação do debate precisa evoluir, educando e alertando cidadãos e candidatos sobre o conceito de abuso de poder e suas ramificações, sem comprometer a liberdade de expressão e vontade. Isso evita cair na armadilha da tênue linha que separa, a ação legítima, do abuso eleitoral, que tenta se camuflar no cotidiano.



REFERÊNCIAS

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017.
GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

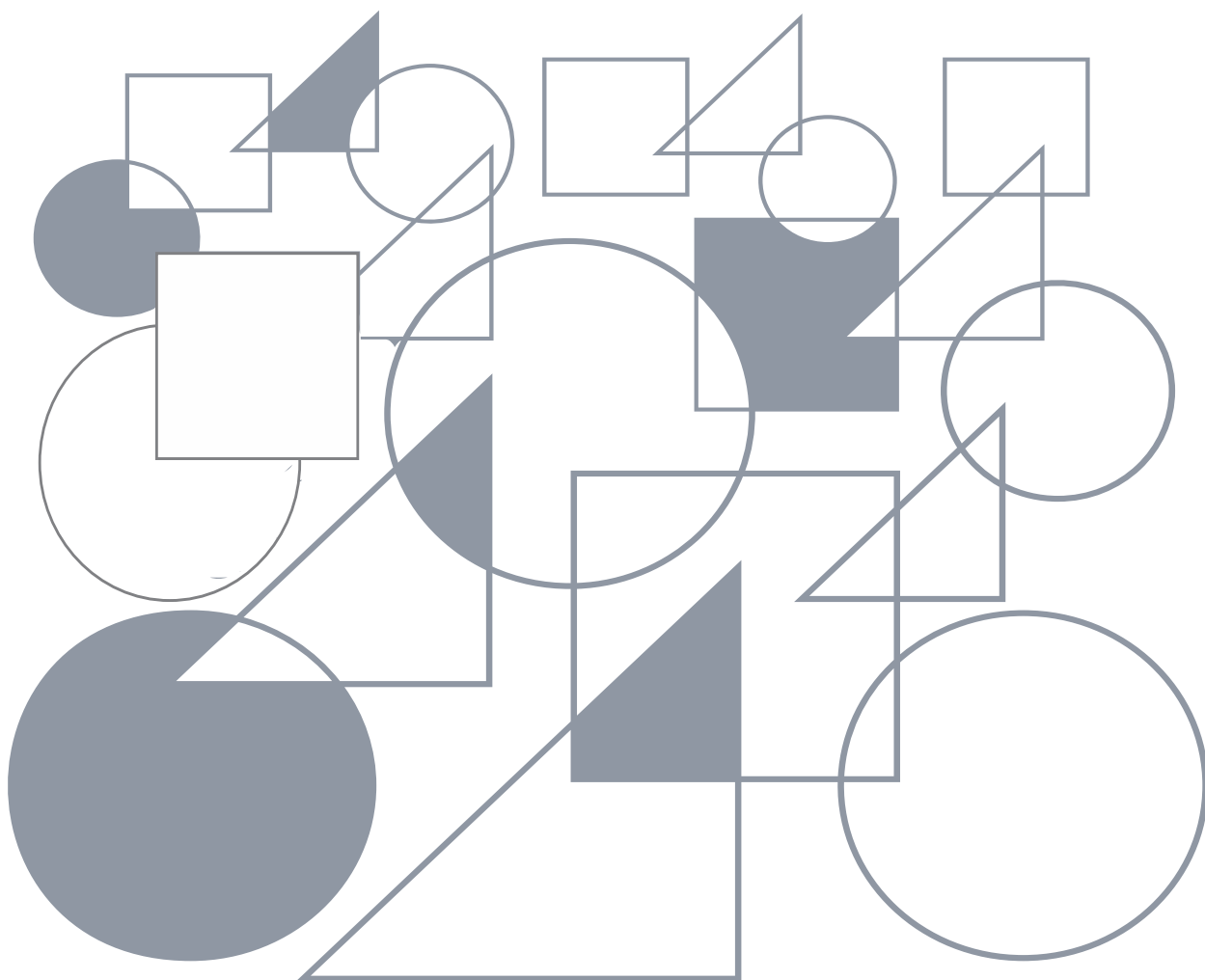
CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. Abuso de Poder, Igualdade e Eleição: O Direito Eleitoral em Perspectiva. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

KUFA, A. A. (2016). O controle do poder religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do estado democrático de di reito. *Ballot*, vol. 2, n. 1, p. 113-35

GARCIA, E. (2006) Abuso de poder nas eleições: meios de coibição. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
Houaiss, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Instituto Antônio Houaiss, Editora Objetiva, 2001.

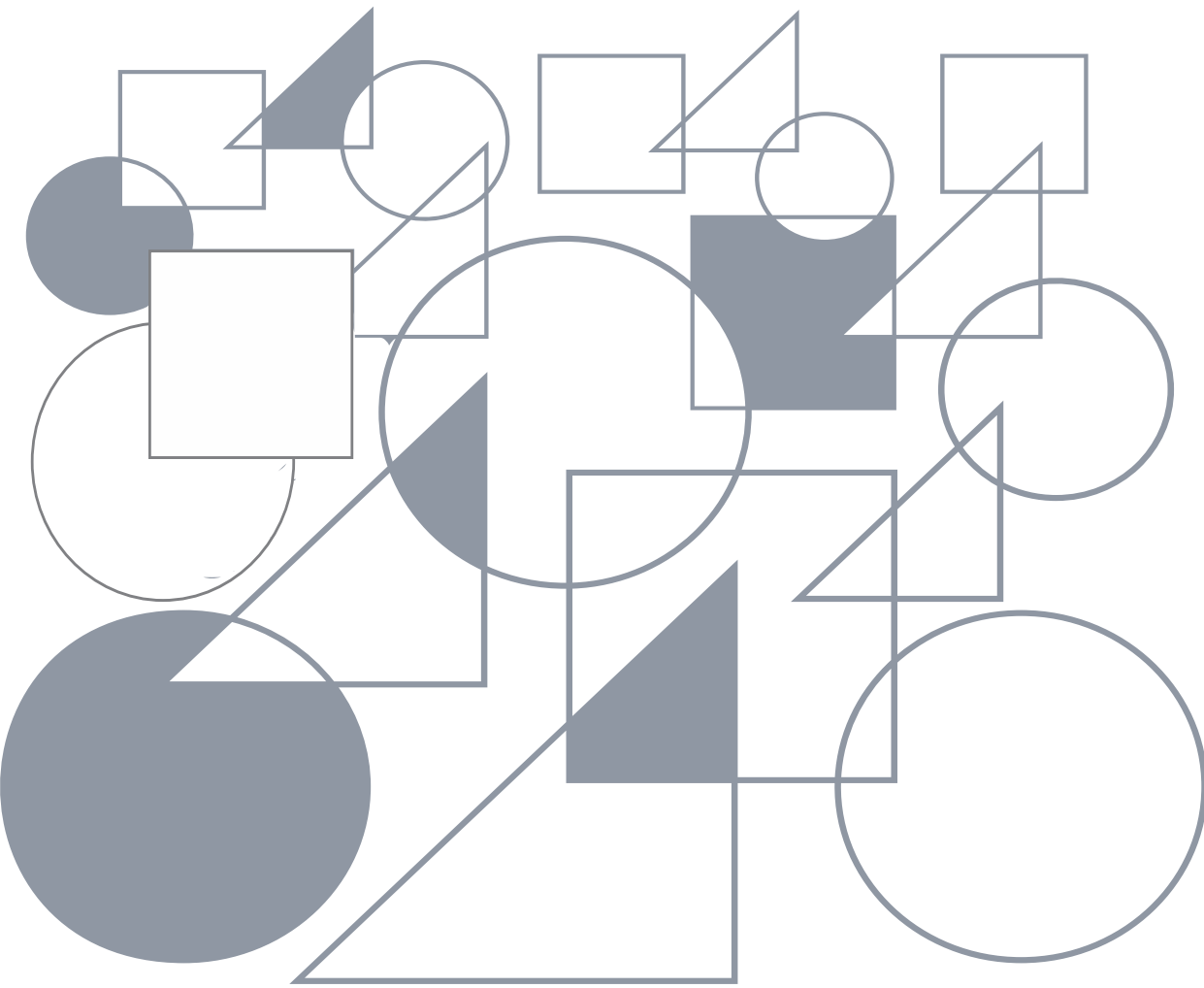
Abuso dos meios de comunicação. TSE - Ac. de 10.5.2012 no REspe nº 470968, rel. Min. Nancy Andrighi tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Junho/por-maioria-de-votos-tse-declara-bolsonaro-inelegivel-por-8-anos. Constituição Federal de 1988.Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).(*Ac. de 23.11.2006 no AgRgAg nº 6416, rel. Min. Gerardo Grossi*). (TRE-RS - RE: 40052 RS, Relator: MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, Data de Julgamento: 04/07/2013). tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/tse-mantem-cassacao-da-senadora-selma-arruda-pode-mt-por-abuso-de-poder-economico-e-arrecadacao-ilicita-de-recursos. tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/3a-edicao-jan-jun-2013/abuso-do-poder-politico-e-o-rigor-de-sua-punicao-pela-justica-eleitoral-do-brasil-efetividade-da-norma-constitucional-de-tutela-da-legitimidade-das-eleicoes. Glossário Eleitoral Brasileiro, disponível no Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mprj.mp.br/documents/20184/734180/76_Boletim_Informativo_Junho_Julho.pdf. tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/3a-edicao-jan-jun-2013/abuso-do-poder-politico-e-o-rigor-de-sua-punicao. Hannah Arendt, o significado de poder na filosofia Hannah Arendt, 2016. indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/1720. sites.usp.br/nupps/wpcontent/uploads/sites/762/2020/12/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf.





**TUTELAS INIBITÓRIAS ELEITORAIS: INSTRUMENTO
CONTRA O ILÍCITO DA DESINFORMAÇÃO, BLINDAGEM DO
PROCESSO ELEITORAL E EVOLUÇÃO PRÁTICA**





TUTELAS INIBITÓRIAS ELEITORAIS: INSTRUMENTO CONTRA O ILÍCITO DA DESINFORMAÇÃO, BLINDAGEM DO PROCESSO ELEITORAL E EVOLUÇÃO PRÁTICA

Olavo Guimarães Guerra Neto¹⁴³ - <https://orcid.org/0009-0004-6503-4911>
Renan Albernaz de Souza¹⁴⁴ - <https://orcid.org/0000-0001-9358-4794>

RESUMO

O ilícito representa a quebra da ordem normativa e da confiança social, indo além de uma mera irregularidade. No Direito, sua repressão é necessária para restaurar a estabilidade e prevenir repetições. No campo eleitoral, essa preocupação é ainda maior, pois a rapidez do processo e o impacto imediato de condutas ilícitas — como desinformação e abuso de meios de comunicação — podem comprometer irreversivelmente a lisura do pleito. Nesse contexto, questiona-se se instrumentos clássicos, como o direito de resposta, são suficientes diante da velocidade e alcance dos meios digitais. A tutela meramente reparatória mostra-se limitada, exigindo medidas preventivas (tutela inibitória) capazes de neutralizar efeitos antes que comprometam o processo democrático. O estudo se pauta em normas do CPC e da Resolução TSE nº 23.735/2024, analisando sua aplicação em diferentes instrumentos processuais eleitorais. Utiliza revisão bibliográfica e considera a evolução tecnológica para projetar perspectivas de uso da tutela inibitória no enfrentamento dos ilícitos eleitorais.

Palavras-chave: Tutela inibitória – Resolução nº 23.735/2024 – Desinformação eleitoral.

INTRODUÇÃO

O ilícito, em sua essência, representa a ruptura da ordem normativa e do equilíbrio que sustenta a convivência social. Ele não se limita a uma simples irregularidade, mas traduz um comportamento que se coloca à margem do moralmente aceitável, corroendo os alicerces da confiança coletiva. Quando a prática ilícita se manifesta, instaura-se um estado de instabilidade que mina a previsibilidade das relações jurídicas, fomentando um ambiente de insegurança.

¹⁴³ Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP (2024). Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto de Desenvolvimento Aplicado ao Setor Público - IDASP (2020). Advogado. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/TO. E-mail: oggn.adv@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-6503-4911> e <http://lattes.cnpq.br/9649705833689229>.

¹⁴⁴ Doutor em Estado, Direito e Democracia pelo IDP/DF. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP/DF (2020). Especialista em Direito Eleitoral, UFT/TO (2014). Juiz da classe dos Advogados no TRE/TO, Advogado. E-mail: albernazadv@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9358-4794> e <http://lattes.cnpq.br/3810507470555974>.



É justamente por essa razão que o Direito, como expressão institucionalizada da vontade social, não pode tolerar a permanência ou a reprodução de condutas ilícitas. O arquétipo ideal seria a completa inibição de tais práticas, impedindo que sequer viessem a se concretizar; todavia, quando o ilícito transpõe o plano da mera potencialidade e se efetiva no mundo fático, torna-se indispensável a utilização de instrumentos jurídicos específicos que não apenas coíbam sua repetição, mas também promovam a remoção de seus efeitos já produzidos, restabelecendo a normalidade violada.

No âmbito do Direito Eleitoral, essa questão assume contornos ainda mais agudos. A dinâmica célere e pulsante do processo eleitoral, em que as decisões e manifestações se propagam em tempo real e influenciam diretamente a vontade do eleitor, não permite que a resposta jurisdicional se limite a mecanismos de reparação tardia. O ilícito eleitoral, sobretudo aquele ligado à desinformação e ao abuso de meios de comunicação, possui um potencial de dano difuso, imediato e, muitas vezes, irreversível, já que atinge a formação da opinião pública e compromete a lisura do pleito.

Diante disso, impõe-se a indagação: como pode a tutela inibitória revelar-se exitosa nesse contexto? Seria o direito de resposta, nos moldes tradicionais em que se encontra positivado, suficiente para neutralizar os efeitos corrosivos da desinformação? É mais: estaria a Justiça Eleitoral devidamente aparelhada para enfrentar, em tempo hábil, a avalanche de novos meios de manipulação informacional que caracterizam o cenário digital contemporâneo?

A resposta a tais questionamentos exige o reconhecimento de que o modelo clássico de tutela reparatória se mostra insuficiente diante da natureza peculiar dos ilícitos eleitorais. A reparação, quando tardia, não restaura a confiança do eleitorado nem devolve a hígidez ao processo democrático.

O que se faz necessário é uma tutela com viés eminentemente preventivo, capaz de agir antes que o ilícito produza seus efeitos plenos ou, caso já concretizados, de neutralizá-los com a máxima brevidade possível.

O tema se mostra pertinente quando confrontado à constante evolução das mídias tecnológicas e aprimoramento com que ilícitos eleitorais são praticados. Verificar como a Justiça Eleitoral lida e lidará com o problema é a problemática aqui enfrentada, tomando por ponto de partida o arcabouço normativo já existente.

Como parametrização do estudo, utiliza-se tanto o art. 497 e parágrafo único do CPC, Lei nº 13.105/2016, quanto o art. 5º, *caput*, da Resolução nº 23.735/2024, verdadeiros atos normativos que incorporam a utilização de tutelas inibitórias ao processo eleitoral, seja nos autos de maiores sofisticações investigativas – a exemplo das AIJE's (Lei Complementar nº 64/90) – seja nas representações eleitorais de cunho mais célere – a exemplo de questionamentos da propaganda eleitoral e pedidos de direito de resposta (Lei nº 9.504/97).



A ferramenta metodológica considera o levantamento de revisão bibliográfica para compreensão dos assuntos tratados, adequando-os à realidade atual com projeções e perspectivas de utilização do instrumento das tutelas inibitórias em processos eleitorais futuros.

CONCEITO DA TUTELA INIBITÓRIA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO ELEITORAL

De forma bastante valiosa, o art. 497 da Lei nº 13.105/2016, Código de Processo Civil (CPC), estabelece que, nas ações que tenham por objeto obrigação de fazer ou não fazer, o magistrado poderá conceder tutela específica ou determinar providências que assegurem resultado prático equivalente. O parágrafo único do referido dispositivo é ainda mais categórico ao afirmar que, para a concessão dessa tutela destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano, da culpa ou do dolo.¹⁴⁵

Deslocando o eixo da discussão, essa lógica normativa parece romper com o paradigma tradicional da responsabilidade civil. O que importa, aqui, não é a comprovação de prejuízo efetivo, mas a existência de um ato que contrarie a ordem jurídica e que, por sua natureza, demanda imediata contenção.¹⁴⁶ É justamente nesse ponto que se evidencia a pertinência da tutela inibitória no campo eleitoral.

Ao contrário de outras áreas do Direito – em que os efeitos do ilícito podem ser reparados ou compensados com o tempo – no processo eleitoral a corrosão do bem jurídico – a legitimidade do sufrágio – ocorre em tempo real e eventual violação é de difícil reversão. Uma propaganda irregular, uma notícia falsa ou um discurso manipulado difundido em larga escala pelas redes sociais pode, em questão de horas, alterar a percepção de milhares de eleitores, comprometendo o equilíbrio da disputa e enviesando o direito de decisão informada.

Se a resposta jurisdicional depender da comprovação de dano efetivo ou da demonstração de dolo, o pleito já terá sido contaminado e a função protetiva do Direito Eleitoral – confiada à sua jurisdição – restará frustrada. Assim, a tutela inibitória emerge não apenas como uma opção possível, mas como uma exigência inafastável para assegurar a paridade de armas entre os candidatos e a higidez do processo democrático.¹⁴⁷

¹⁴⁵ BRASIL. Código de Processo Civil Brasileiro, de 16 de março de 2015. Brasília/DF, 2015. Disponível em: L13105. Acesso em: 30 set. 2025.

¹⁴⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória e Tutela de Remoção do Ilícito* [livro eletrônico] – 7 ed. rev., atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, localização 361 de 8231.

¹⁴⁷ Na concepção de Luiz Fux, inclusive, a tutela inibitória cumprirá os postulados da efetividade, posto preventiva, e da especificidade, haja vista conferir a utilidade esperada. Evitará o ilícito em vez de propor-lhe a reparação, garantindo o exercício integral da aspiração do jurisdicionado, rompendo o dogma de que o



Ao afastar a necessidade de demonstração do dano concreto, a tutela inibitória reconhece a gravidade da mera probabilidade de que o ilícito ocorra ou se repita.¹⁴⁸ É razoável concluir que a mera plausibilidade do direito somado a um mero fator de risco seja suficiente para que emergja o interesse processual em se acionar o Judiciário – e sua consequente atuação, por lógica. Esse raciocínio coaduna-se perfeitamente com a lógica eleitoral, em que os valores tutelados – igualdade, liberdade de escolha e legitimidade do sufrágio – não admitem qualquer grau de contaminação. Assim, no processo eleitoral, é razoável concluir que a tutela de inibição não deve ser vista como exceção, mas como regra, funcionando como verdadeiro veto preventivo contra práticas que possam desequilibrar o pleito.

Em outras palavras, diante do risco de propagação de informações falsas ou de abusos comunicacionais, a Justiça Eleitoral não pode esperar que o dano se concretize para só então intervir. Sua atuação deve ser proativa, célere e eficaz, sob pena de se transformar em mero espectador de ilícitos que corroem silenciosamente a democracia.

Dessarte, a conjugação entre a tutela inibitória e os instrumentos clássicos do Direito Eleitoral se mostra imprescindível. Cabe à Justiça Eleitoral avançar no sentido de estruturar mecanismos processuais que permitam uma atuação preventiva efetiva contra ilícitos comunicacionais, sobretudo no ambiente digital que cresce de maneira desenfreada e já com o conhecimento prévio e decifrado de como determinadas matérias tendem a serem julgadas.

O aproximar de mais um processo eleitoral que, por mero exercício de futurologia, será marcado por grandes interações guiadas por instrumentos de inteligência artificial, a presente reflexão ganha maiores contornos empíricos, já que a autoridade da jurisdição deve acompanhar a acelerada marcha dos meios digitais de comunicação vocacionados à infringência das normas de conduta.

Isso implica reconhecer que a jurisdição eleitoral precisa adaptar-se às novas formas de propagação da informação, dotando-se de ferramentas tecnológicas e de procedimentos céleres para identificar, avaliar e neutralizar conteúdos ilícitos antes que eles comprometam irremediavelmente o equilíbrio da disputa. Trata-se, pois, de uma mudança de paradigma em que não somente um Judiciário responderá ao ilícito depois de sua consumação, mas um Judiciário que atua como guardião da integridade do pleito em tempo real, impedindo a prática, a repetição e a continuidade de condutas nocivas.

ressarcimento revela a única forma de tutela contra o ilícito. (FUX, Luiz. *Curso de direito processual civil*. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, fl. 99).

¹⁴⁸ FUX, Luiz. *Curso de direito processual civil*. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, fl. 99.



RESOLUÇÃO Nº 23.735/2024: INCORPORAÇÃO DEFINITIVA DA TUTELA INIBITÓRIA PELO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

A Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, conferiu novo relevo à tutela inibitória no âmbito do processo eleitoral brasileiro.¹⁴⁹ Esse instrumento oferece maior previsibilidade de aplicação, fortalecendo, ainda mais, a proteção da integridade do pleito.

Para os fins do presente estudo, não obstante os incisos I a VI, do art. 1º da referida Resolução, indicar hipóteses de ilícitos eleitorais, o que se toma como central não é o meio específico que se vale para a prática do ato, mas sim a diretriz versada no art. 2º, segundo o qual “o controle da desinformação que compromete a integridade do processo eleitoral será feito nos termos da legislação de regência e da resolução deste Tribunal Superior”. Vê-se, portanto, que o núcleo teleológico da norma está em resguardar o processo eleitoral contra práticas que desvirtuem a vontade popular – por meio da disseminação de informações falsas, incompletas ou manipuladas – além da permissão de acoplamento legal de normas externas para o atingimento dessa valiosa finalidade.

Convém recordar que a tutela inibitória já encontra assento na legislação eleitoral, notadamente na Lei nº 9.504/1997 – que estabelece normas gerais sobre as eleições. Em especial, o art. 41, § 1º, da referida norma, ao conferir poder de polícia a juízes eleitorais e aos designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, autoriza medidas de restrição necessárias “para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet”. Trata-se de dispositivo que, ainda que não utilize a nomenclatura “tutela inibitória”, opera em harmonia com sua lógica de prevenir, obstar e corrigir práticas ilícitas em tempo hábil, evitando que seus efeitos contaminem a igualdade de condições entre candidatos.¹⁵⁰

Nesse contexto, de forma inovadora, necessário destacar que a jurisprudência recente do TSE – em alinhamento evolutivo que visa controlar o caráter inventivo-negativo inaugurado pelas redes sociais no cenário de campanhas eleitorais – tem admitido, de forma excepcionalíssima e comprovado o potencial de gravidade ao equilíbrio do pleito, o cotejo e suspensão prévia de conteúdo de programas a serem exibidos nos meios de comunicação que exorbitem os limites da plena disputa eleitoral.¹⁵¹

¹⁴⁹ BRASIL. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Brasília/DF, 2024. Disponível em: RESOLUÇÃO Nº 23.735, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2024 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 30 set. 2025.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília/DF, 1997. Disponível em: L9504. Acesso em: 30 set. 2025.

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601522-38.2022.6.00.0000, de 24 de outubro de 2022. Relator: Ministra Benedito Gonçalves. Disponível em: PROCESSO: 0601522-38.2022.6.00.0000 - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. Acesso em: 30 set. 2025.



Apesar de sua excepcionalidade, o referido precedente não ter o potencial de derrogar o referido dispositivo legal – na parte em que veda a censura prévia, que continua válida – inaugurou um novo patamar de reflexão que evidenciou a inventividade que marca cada experiência adquirida nos sucessivos processos eleitorais e da necessidade do respectivo acompanhamento pela jurisdição eleitoral como mecanismo de se equalizar os interesses e interpretações dos institutos jurídicos.

Nesse sentido, a Resolução nº 23.735/2024, em seu art. 5º, avança ao delinear uma norma jurídica específica para o processo eleitoral, a qual, pela sua redação, não apenas autoriza, mas estimula a atuação imediata do Poder Judiciário na contenção de ilícitos eleitorais. O caput é categórico:

Art. 5º O juízo competente para a apuração do ilícito eleitoral poderá, em decisão liminar, antecipar a tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação do ilícito, ou a sua remoção, quando demonstrada a plausibilidade do direito e o perigo de dano a bens jurídicos eleitorais.

O dispositivo oferece uma base normativa clara para aplicação da tutela inibitória, exigindo apenas a presença dos requisitos da plausibilidade do direito e do perigo de dano, critérios já consagrados pelo Código de Processo Civil em seus arts. 300 e 497, parágrafo único, aplicáveis subsidiariamente ao processo eleitoral, por força do art. 15 do CPC.

Esse acoplamento integrativo entre CPC e legislação eleitoral ganha densidade ao se considerar, ainda, o rito próprio das Ações de Investigações Judiciais Eleitorais – previsto no art. 22, inciso I, alínea “b” da Lei Complementar nº 64/1990¹⁵² – bem como a disciplina destinada à inibição de condutas vedadas a agentes públicos durante as campanhas eleitorais – conforme disposto no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997.¹⁵³ Em todos esses instrumentos normativos, vislumbra-

¹⁵² Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

I - o Corregedor, que terá as mesmas atribuições do Relator em processos judiciais, ao despachar a inicial, adotará as seguintes providências:

b) determinará que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente; (BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília/DF, 1990. Disponível em: Lcp64compilado. Acesso em: 30 set. 2025.)

¹⁵³ 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:

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR. (BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília/DF, 1997. Disponível em: L9504. Acesso em: 30 set. 2025.)



se uma diretriz comum: a de que o processo eleitoral não pode ser reduzido à mera apuração posterior de ilícitos, devendo, de igual modo, oferecer mecanismos preventivos e corretivos céleres, capazes de neutralizar práticas nocivas em tempo hábil, sob pena de se tornar inócuo, como dito, o princípio da paridade de armas entre os candidatos.

Ao interpretar hermeneuticamente o art. 5º da Resolução nº 23.735/2024, percebe-se que a tutela inibitória é concebida como instrumento vocacionado a blindar o equilíbrio do pleito e a assegurar a isonomia entre candidatos.

A norma não se limita a autorizar a retirada de conteúdo ilícito ou ofensivo. Ela também aponta para a necessidade de recomposição do *status quo* anterior à violação, de forma a minimamente restabelecer a normalidade do processo democrático. A mera exclusão de publicações fraudulentas ou ofensivas, ainda que relevante, muitas vezes se mostra insuficiente para eliminar os efeitos corrosivos da desinformação já disseminada. É nesse ponto que se revela imprescindível o recurso a instrumentos complementares, a exemplo do direito de resposta – que possibilita ao candidato atingido pela prática ilícita não apenas neutralizar o conteúdo prejudicial, mas também restituir a higidez do debate público.

Ao se compreender a função da tutela inibitória nessa dimensão ampla, percebe-se que seu escopo vai além da simples proibição de atos futuros. Trata-se de um mecanismo que incorpora o dever constitucional de resguardar a soberania popular contra qualquer tentativa de manipulação indevida da informação eleitoral. Seu uso correto fortalece a confiança dos cidadãos no processo eleitoral, desestimula a reincidência de práticas ilícitas e reforça a percepção de que o Judiciário está atento e disposto a agir em tempo real para preservar a legitimidade do pleito.

DIREITO DE RESPOSTA E A INSUFICIÊNCIA PARA BLINDAGEM DO PROCESSO ELEITORAL

O cerne desta reflexão acadêmica não é a observância ritualística das normas processuais – é óbvia e pressuposta – mas se volta, sobretudo, à efetividade da proteção constitucional do direito de resposta e ao seu papel dentro do processo eleitoral contemporâneo. Não se trata, portanto, de uma questão meramente formal ou procedimental, mas de uma discussão que toca diretamente a integridade do sistema democrático, a lisura da disputa eleitoral e a própria confiança do corpo eleitoral nas instituições.

O direito de resposta possui estatura constitucional e é reconhecido como direito fundamental, nos termos do art. 5º, inciso V, da Constituição Federal de 1988,¹⁵⁴ que garante a todo indivíduo a prerrogativa de repelir ataques à sua honra,

¹⁵⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF, 1988. Disponível em: Constituição. Acesso em: 30 set. 2025.



imagem ou dignidade por meio de resposta proporcional ao agravo, cumulada, se for o caso, com indenização por danos materiais, morais ou à imagem. No aspecto infraconstitucional está descrito nos artigos 58 e 58-A da Lei das Eleições.

Não se trata, portanto, de mera faculdade, mas de um direito de natureza essencial e potestativo, cujo fundamento repousa sobre a dignidade da pessoa humana e sobre a necessidade de assegurar a igualdade de condições no debate público em um cenário de processo eleitoral.

A disciplina do direito de resposta, quando transposta para o campo eleitoral, adquire ainda maior relevância. Isso porque, em períodos de campanha, o fluxo de informações se intensifica, a polarização social se acentua e a exposição dos candidatos atinge níveis exponenciais, sobretudo em função da capilaridade das redes sociais digitais. Nesse cenário, os princípios que regem a propaganda eleitoral – princípios da informação e da veracidade – assumem centralidade inequívoca.

Para José Jairo Gomes¹⁵⁵, pelo princípio da informação, é dever da propaganda eleitoral possibilitar que o eleitor tenha pleno acesso às ideias, projetos e perfis dos candidatos que disputam o pleito. Trata-se de assegurar ao cidadão-eleitor não apenas o direito de conhecer o lado positivo de cada candidatura, mas também de ter ciência das críticas e questionamentos legítimos, desde que fundados em fatos verdadeiros e juridicamente relevantes. Apenas munido de informações completas e idôneas poderá o eleitor exercer de modo consciente e responsável o sufrágio, que constitui a expressão mais genuína da soberania popular.

Já o princípio da veracidade impõe que as informações veiculadas durante o processo eleitoral guardem similitude com as realidades fática e/ou histórica. A Constituição e a legislação eleitoral não toleram a manipulação de dados, a fabricação de versões ou a disseminação deliberada de notícias sabidamente falsas. Tanto é assim que o artigo 323, do Código Eleitoral, tipifica como crime a conduta de divulgar, em período de campanha, fatos que se sabe inverídicos em relação a candidatos ou partidos e que sejam aptos a influenciar a vontade do eleitorado.

A falsidade, portanto, não é apenas uma afronta à moralidade do processo democrático, mas uma violação que atinge a essência do direito de escolha do cidadão, tornando o pleito viciado em sua raiz.¹⁵⁶

É nesse contexto que a propaganda eleitoral deve ser compreendida como um espaço público de debate legítimo, em que os candidatos têm a oportunidade de apresentar seus projetos e sua visão de sociedade. Ela não pode ser desvirtuada em arena de ataques pessoais, de disseminação de mentiras, de incitação ao ódio ou de práticas que cultivem medo e insegurança na população.

O desvirtuamento da propaganda eleitoral compromete não apenas a imagem do candidato atingido, mas corrói a confiança coletiva na democracia

¹⁵⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – 18. ed. – [2. Reimp.] – Barueri/SP: Atlas, 2022, fl. 670.

¹⁵⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – 18. ed. – [2. Reimp.] – Barueri/SP: Atlas, 2022, 670/671.



representativa, transformando o processo eleitoral em instrumento de manipulação, e não em exercício de soberania popular.

Condutas involutivas tendentes à incitação enviesada de massas, corresponde a usar o povo contra ele mesmo, contra suas bases constitucionais, contra os princípios que asseguram a eles o próprio direito de manifestação. Em resumo, projetos pessoais de poder não podem servir de combustível para a construção de verdadeiro contrassenso social.

O direito de resposta, nesse quadro, cumpre papel duplo. Ao mesmo tempo em que assegura ao ofendido a possibilidade de se manifestar e esclarecer informações distorcidas, também contribui para restabelecer o equilíbrio no ambiente comunicativo da disputa eleitoral. Sua concessão pressupõe a existência de uma ofensa, seja direta ou indireta, seja por imputações caluniosas, difamatórias, injuriosas ou simplesmente falsas. Ao possibilitar que o candidato atingido apresente sua versão, busca-se recompor o debate e devolver ao eleitor a oportunidade de formar sua convicção com base em dados fidedignos.

Mas, seria isso suficiente? Pois, embora seja inegável sua relevância histórica e jurídica, o direito de resposta revela-se, em muitos contextos, insuficiente como instrumento exclusivo de tutela contra a desinformação.

Isso porque, se convola em um remédio que opera sob a lógica da compensação *a posteriori*: primeiro se permite que a mentira ou o ataque circule e, apenas em momento subsequente, se abre espaço para que o ofendido ofereça sua versão. Esse mecanismo, até então adequado para uma era de circulação lenta de informações, mostra-se insuficiente na atualidade, marcada pela velocidade exponencial com que os conteúdos se propagam pelas redes digitais.

José Jairo Gomes¹⁵⁷ bem descreve sobre o direito de resposta e os meios atuais de comunicação:

Cumprir assegurar que a agressão ensejadora de direito de resposta pode ser pulverizada *por qualquer veículo de comunicação social* (Lei das Eleições, art. 58), inclusive a Internet, não se limitando àquelas especificados no art. 243 do Código Eleitoral, isto é, *imprensa, rádio, televisão ou alto-falante*. Ademais, não importa que o espaço em que ela foi difundida seja comercial. É certo que o emprego daquela cláusula geral, indeterminada, atende melhor à disciplina da matéria em foco. Com efeito, vivemos na era da revolução tecnológica, na qual o incremento de procedimentos e técnicas de comunicação se dá continuamente. O marketing político é pródigo em desenvolver novas estratégias de propaganda. Assim, com a expressão *qualquer veículo de comunicação social* os novos veículos e instrumentos de mídia empregados na propaganda terminam por ser abarcados no conceito

¹⁵⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – 18. ed. – [2. Reimp.] – Barueri/SP: Atlas, 2022, 675.



legal, sem que para isso se deva proceder a específica mudança legislativa.

A experiência demonstra que a mentira, pela forma como mobiliza emoções e desperta reações imediatas, tende a se difundir mais rapidamente do que a verdade. A correção posterior, ainda que formal e possivelmente eficaz, dificilmente alcança a mesma audiência, tampouco produz o mesmo impacto emocional no eleitorado. A memória coletiva, uma vez marcada pela falsidade, raramente se reconfigura em razão da resposta, que chega tardiamente e com alcance reduzido, na maioria dos casos.

Assim, limitar a tutela à concessão de direito de resposta equivale a admitir que o ilícito produza seus efeitos em um primeiro momento, para só depois, de modo paliativo, tentar repará-los. Em muitos casos, esse reparo já se mostra inócuo ou mesmo impossível.

É justamente nesse ponto que a análise contemporânea deve ir além do direito de resposta e integrar a aplicação da tutela inibitória no âmbito eleitoral.

Essas tutelas não se limitam a reagir ao ilícito já consumado, mas buscam preveni-lo ou interrompê-lo de maneira célere e eficaz. Ao inibir a continuidade da prática ilícita, impede-se que a mentira se enraíze no imaginário coletivo e contamine a higidez do processo democrático. Não se trata de substituir o direito de resposta, mas de complementá-lo com mecanismos mais adequados às características da comunicação digital.

A conjugação entre direito de resposta e tutela inibitória tende a criar um sistema mais robusto de proteção. De um lado, assegura-se ao candidato ofendido o espaço para apresentar sua versão, corrigindo informações falsas que já tenham circulado. De outro, garante-se ao eleitor que a desinformação não continuará a se propagar impunemente, limitando seus danos e preservando o caráter justo da disputa.

Diante disso, a presente análise evidencia que o direito de resposta, embora imprescindível, não pode ser compreendido como instrumento único ou isolado de tutela no processo eleitoral. O cenário comunicacional contemporâneo exige a conjugação de mecanismos preventivos e repressivos, capazes de proteger não apenas a honra individual dos candidatos, mas, sobretudo, a integridade da soberania popular. A democracia não pode ser refém de estratégias baseadas na mentira, na desinformação e na manipulação do eleitor. A resposta constitucional a tais práticas deve ser firme, imediata e eficaz, preservando o núcleo essencial do sufrágio: a liberdade de escolha consciente do cidadão.



UMA CONSTATAÇÃO DA REALIDADE: QUEBRA DO ROMANTISMO NORMATIVO E ENFRENTAMENTO DAS DIFERENÇAS ENTRE POLÍTICA, MORAL E PROCESSO ELEITORAL

A dinâmica de uma campanha eleitoral moderna não pode ser compreendida apenas sob a ótica da espontaneidade ou do improviso. O sucesso eleitoral é resultado de um conjunto de estratégias planejadas e executadas com precisão, nas quais a técnica de comunicação e a interpretação jurídica caminham lado a lado. Assim como não se imagina uma campanha vitoriosa sem o trabalho minucioso de publicitários e estrategistas de marketing, tampouco se pode cogitar a vitória sem a presença constante de uma assessoria jurídico-eleitoral qualificada. Reduzir a arena política à sorte ou a um espírito aventureiro seria ignorar a complexidade normativa e os riscos que dela decorrem.

Nesse cenário, a experiência prática tem revelado que os limites da norma e a forma de atuação da Justiça Eleitoral impõem condicionantes inafastáveis. José Jairo Gomes¹⁵⁸, ao refletir sobre os bastidores das campanhas, foi certo ao destacar a necessidade de distinguir moral e política como esferas distintas de valoração:

Mas é preciso convir que, ante a crueza da realidade, nem sempre será possível ao político seguir plenamente coerente com seu discurso de campanha ou mesmo pôr em prática todos os seus ideais. Ajustar o pensamento à ação é tarefa sobremodo difícil, especialmente no terreno movediço da política. Por outro lado, o que seria de um candidato que falasse sempre a verdade, explicitando as medidas – muitas vezes impopulares – que pretende adotar? Contaria com o apoio do eleitorado? Acaso sua sinceridade mereceria os aplausos de seus opositores, que nele reconheceriam um homem bom, verdadeiro e justo?

Na verdade, política e moral constituem esferas distintas, cada qual contando com diferentes critérios de julgamento no que concerne à justiça, correção, bondade e maldade de ações. Nessa perspectiva, uma ação moral pode ser condenada sob o aspecto político e uma ação política pode ser imoral ou amoral.

Essa distinção demonstra que, ainda que o eleitorado reaja emocionalmente a conteúdos de forte carga moral, é a norma jurídica que estabelece o campo legítimo da disputa. A Justiça Eleitoral, nesse sentido, não atua para julgar o mérito moral de um ato de campanha, mas para verificar se ele se adequa ou não ao ordenamento jurídico. Essa separação revela um dado essencial: a campanha

¹⁵⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – 18. ed. – [2. Reimp.] – Barueri/SP: Atlas, 2022, 672.



eleitoral é, simultaneamente, um exercício de persuasão e uma operação técnica de conformidade normativa.

Contudo, ao observarmos o desenvolvimento recente da propaganda política, constata-se que os protagonistas da disputa narrativa já não são apenas os juristas, mas sim os publicitários e estrategistas que melhor compreenderam os efeitos sociais das novas tecnologias. Esses profissionais souberam traduzir para a linguagem do eleitor os limites impostos pelo direito, explorando-os dentro da margem possível e adaptando-os a formatos comunicacionais mais sedutores.

Assim, o equilíbrio das eleições — ou a aparência desse equilíbrio — não se define unicamente pelas regras estabelecidas no Código Eleitoral ou nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, mas também pela capacidade de transformar restrições jurídicas em oportunidades criativas de comunicação. O *set* de filmagem, o roteiro do discurso e a estética da propaganda assumem função regulatória paralela, criando uma espécie de autorregulação prática que, embora não substitua a lei, a complementa na realidade das campanhas.

Esse deslocamento da centralidade jurídica para o domínio midiático traz consigo um dilema grave: a dificuldade da Justiça Eleitoral em reagir com a mesma velocidade e alcance às práticas ilícitas, em especial aquelas relacionadas à desinformação. Uma notícia falsa, um vídeo manipulado ou um discurso de ódio possuem um poder de penetração social incomparavelmente maior e mais rápido do que qualquer decisão judicial capaz de retificá-los.

A Justiça pode até determinar a remoção de um conteúdo ou a retratação de um candidato, mas, raramente, essas medidas atingem a mesma audiência que o ilícito inicial impactou. O resultado é um déficit estrutural de eficácia, que compromete a igualdade entre os competidores e mina a confiança do eleitorado no processo democrático. O absurdo, o inédito e o provocativo despertam mais interesse do público do que a normalidade da vida cotidiana; e é justamente nesse terreno que florescem as práticas mais nocivas à integridade do pleito.

Portanto, a campanha política contemporânea adequa-se a uma contenda de marketing cujo campo de manobras jurídicas não tem reduzido sua complexidade. Trata-se de um espaço onde direito, comunicação e psicologia social se entrelaçam, exigindo do intérprete jurídico não apenas o domínio técnico das normas, mas também a compreensão profunda das dinâmicas sociais que moldam o comportamento eleitoral.

Reconhecer os limites do sistema não significa renunciar à sua função, mas reforçar a necessidade de aprimoramento constante. Afinal, a democracia não pode se resignar a ser refém do sensacionalismo; precisa, sim, buscar mecanismos que, sem tolher a liberdade de expressão, assegurem que o processo eleitoral continue sendo expressão autêntica da vontade popular, e não o resultado de manipulações midiáticas que exploram a credulidade ou a indignação do cidadão.



CONCLUSÃO

A tutela inibitória, ao privilegiar a prevenção sobre a reparação, revela-se não apenas compatível com a lógica do Direito Eleitoral, mas absolutamente necessária para sua efetividade. Ela assegura que o processo democrático não seja corroído pela desinformação ou pelo abuso comunicacional, preservando o bem maior da soberania popular. Ignorar essa necessidade seria condenar a Justiça Eleitoral à ineficácia diante dos desafios contemporâneos, permitindo que o ilícito se tornasse um instrumento de manipulação da vontade do eleitor.

O caminho sugerido a ser trilhado se resume em fortalecer a tutela inibitória como mecanismo de proteção imediata, associando-a a outras formas ponderadas de intervenção para garantir que o Direito continue a cumprir sua função primordial de resguardar a legitimidade das escolhas democráticas.

Longe de promover o incentivo, é preciso destacar que o desenho normativo da tutela inibitória no processo eleitoral não deve ser lido como instrumento de censura, mas sim como garantia de efetividade da democracia, razão pela qual deve ser utilizado de forma proporcional e gradativa. A vedação expressa à censura prévia, constante do art. 41, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, mantém-se intocada. O que se autoriza, e o que se exige, é a adoção de medidas proporcionais e necessárias para inibir práticas ilícitas que, se não contidas, poderiam comprometer de maneira irreversível a lisura do pleito.

O equilíbrio entre liberdade de expressão e a proteção da integridade eleitoral constituem-se, pois, no eixo hermenêutico fundamental da interpretação da Resolução nº 23.735/2024, precipuamente do *caput* de seu art. 5º, e é nesse equilíbrio que se assenta a legitimidade da tutela inibitória.

Em contribuição a isto, o direito de resposta, ainda que aplicável e de espaço já consolidado na prática jurídica, atualmente, é ferramenta da transição da mudança de paradigma em que não somente um Judiciário responderá ao ilícito depois de sua consumação, mas um Judiciário que atua como guardião da integridade do pleito em tempo real, impedindo a prática, a repetição e a continuidade de condutas nocivas.

Com este raciocínio, comungado às formas atuais e extremamente céleres de propaganda eleitoral, é que se busca uma Justiça Eleitoral mais adequada aos diferentes atores que hoje atuam nos respectivos processos, com a finalidade inegociável de formação da opinião pública sem o comprometimento da lisura do pleito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601522-38.2022.6.00.0000*, de 24 de outubro de 2022. Relator: Ministra Benedito Gonçalves.



Disponível em: PROCESSO: 0601522-38.2022.6.00.0000 - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Código de Processo Civil Brasileiro, de 16 de março de 2015. Brasília/DF, 2015. Disponível em: L13105. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Código Eleitoral, de 15 de julho de 1965. Brasília/DF, 1965. Disponível em: L4737compilado. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília/DF, 1997. Disponível em: L9504. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília/DF, 1990. Disponível em: Lcp64compilado. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF, 1988. Disponível em: Constituição. Acesso em: 30 set. 2025.

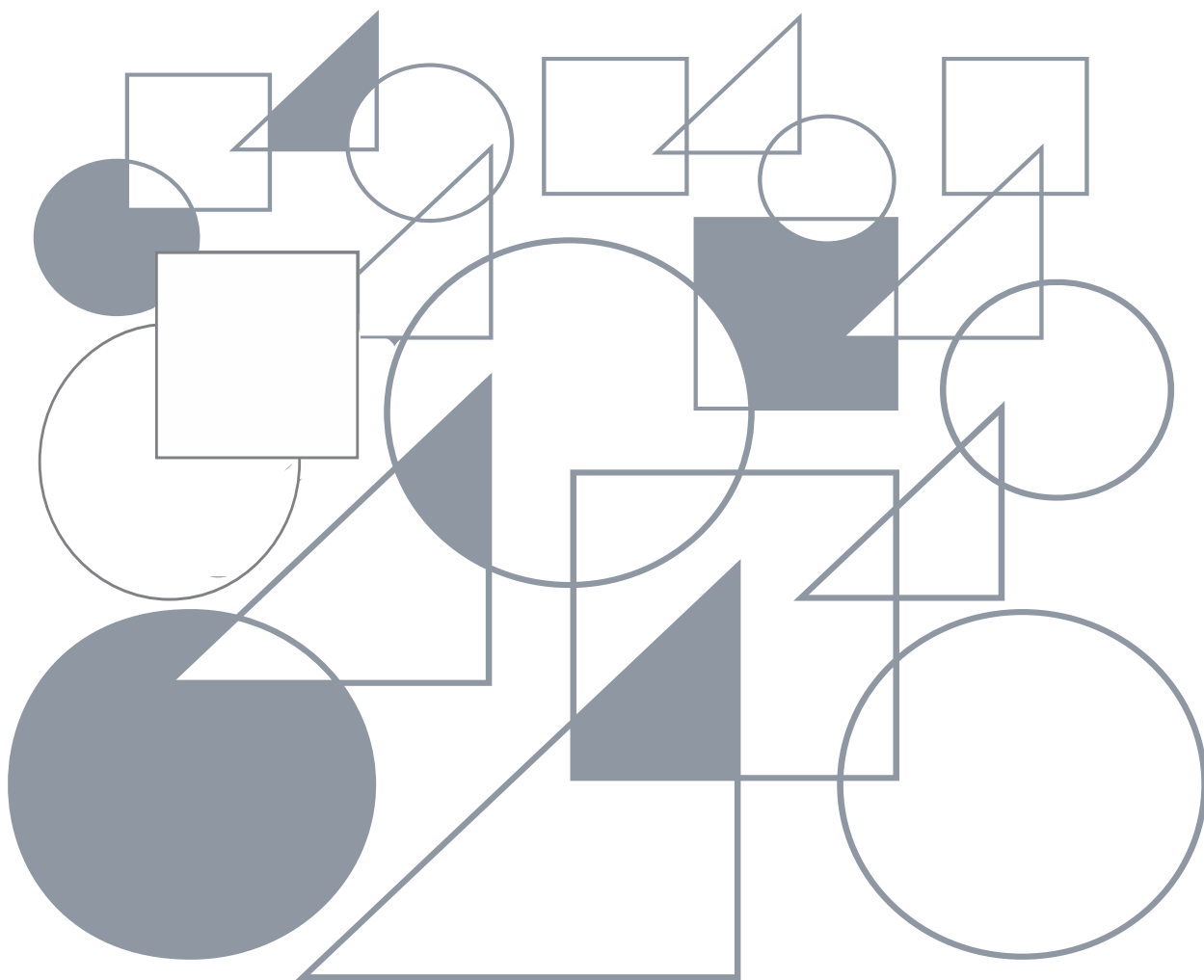
BRASIL. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Brasília/DF, 2024. Disponível em: RESOLUÇÃO Nº 23.735, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2024 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 30 set. 2025.

FUX, Luiz. Curso de direito processual civil. - / Luiz Fux. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral – 18. ed. – [2. Reimp.] – Barueri/SP: Atlas, 2022.

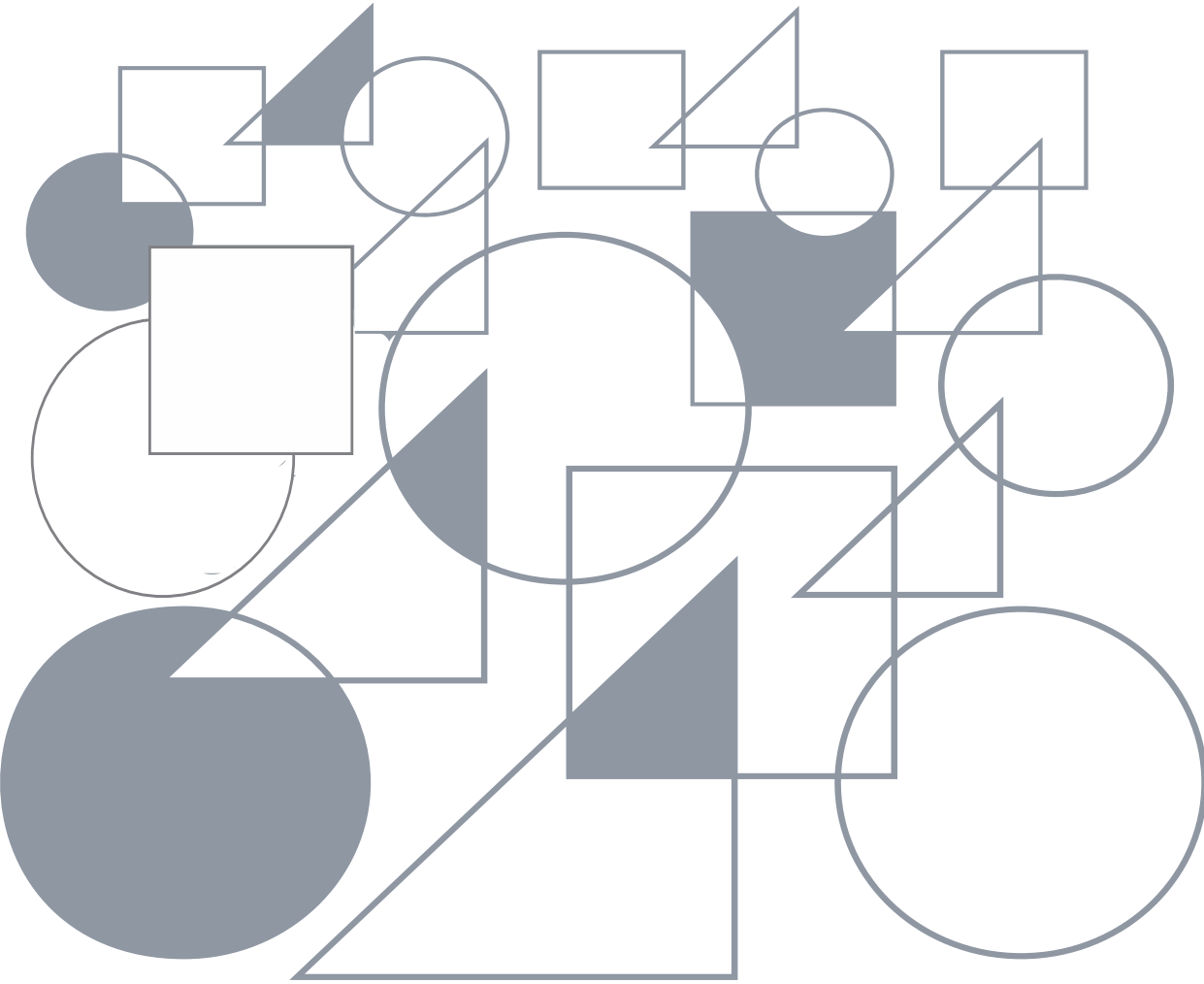
MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela Inibitória e Tutela de Remoção do Ilícito [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni. – 7 ed. rev., atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.





**URNAS & PODER: POR UMA
DEMOCRACIA VERIFICÁVEL E SOBERANA**





URNAS & PODER: POR UMA DEMOCRACIA VERIFICÁVEL E SOBERANA

Roberto de Albuquerque Cezar¹⁵⁹

RESUMO

A análise política de "Urnas & Poder" define a crise brasileira como sendo de representação e legitimidade, não de tecnologia.

O autor argumenta que o desenho institucional do Brasil, que combina o voto proporcional com o presidencialismo de coalizão, cria o ambiente perfeito para a corrupção sistêmica. Esse modelo transforma a governabilidade em uma barganha contínua por cargos e verbas, tendo o "Centrão" como sua expressão máxima e previsível.

Neste contexto, a desconfiança na urna eletrônica funciona como uma metáfora política: sua opacidade reflete um sistema de poder impenetrável e distante do cidadão.

A tese final é que a mais crucial política anticorrupção é uma profunda reforma política para restaurar o elo entre o eleitor e o poder.

Palavras-chave: Democracia. Soberania Popular. Sistema Eleitoral. Legitimidade Democrática. Crise de Confiança

INTRODUÇÃO

A ARQUITETURA DA DEMOCRACIA EM XEQUE

Após mais de três décadas de dedicação incansável à Justiça Eleitoral, período no qual testemunhei, de dentro da própria engrenagem institucional, as virtudes e as vulnerabilidades de nosso sistema democrático, senti-me compelido a consolidar minhas reflexões e inquietações na obra *Urnas & Poder*, disponível e publicada pela Amazon. Este trabalho não nasceu de um mero exercício acadêmico, mas da convicção de que a arquitetura dos sistemas eleitorais não representa um detalhe técnico, mas sim a viga mestra sobre a qual se ergue – ou se corrói – a legitimidade da democracia. Em minha obra, proponho uma análise abrangente e comparativa

¹⁵⁹ Técnico Judiciário do TRE-PB. Graduado em Direito e com Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública. Autor dos Livros "Urnas & Poder – O PAPEL DOS SISTEMAS ELEITORAIS NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA; Reflexões – Quando o cotidiano se encontra com o Eterno; Reflections: Where Daily Life Encounters the Eternal; Uma biografia do Maestro Jovelino Cândido Bezerra (Adaptação e Organização); e Entre Batalhas e Glórias – A jornada de um soldado (Adaptação e Organização), publicados pela Amazon.



dos mecanismos que, ao redor do globo, moldam a transferência de poder, com o objetivo de desvelar uma verdade fundamental: o desenho e a transparência do processo de votação são a própria substância da soberania popular.

Para compreendermos a grande importância do voto, talvez a forma mais eficaz seja contrastá-lo com seu antagonista histórico: o totalitarismo. Em regimes autoritários, as eleições, quando existem, não passam de meras simulações, rituais cênicos desprovidos de significado, projetados para conferir um verniz de legitimidade a um poder que não emana do povo, mas que sobre ele se impõe pela força e pelo controle. A democracia, em sua essência, é o oposto disso: é o regime no qual o poder flui de baixo para cima, e as urnas são o canal pelo qual a vontade dos cidadãos se converte em governo. Contudo, para que essa conversão seja fidedigna, o canal precisa ser límpido, transparente e, acima de tudo, compreensível para quem o utiliza.

A estrutura de Urnas & Poder foi concebida como uma jornada intelectual em três atos. A Parte I debruça-se sobre os fundamentos teóricos que alicerçam as eleições, explorando as distintas arquiteturas dos sistemas eleitorais, os modelos de representação e as intrincadas questões de financiamento que desafiam todas as democracias modernas. A Parte II embarca em uma análise geopolítica comparada, examinando as realidades eleitorais em democracias consolidadas, como Estados Unidos e Alemanha; em nações emergentes, como Brasil e Índia; em regimes híbridos, como Rússia e Turquia; e, por fim, em autocracias com "democracias de fachada", como China e Coreia do Norte. Por derradeiro, a Parte III volta seu olhar para o horizonte, enfrentando os desafios impostos pela tecnologia e vislumbrando as reformas institucionais que moldarão o futuro da participação democrática.

Este artigo, pinçando os pontos nevralgicos de minha obra, sustenta uma tese central: a crise de confiança que assola a democracia brasileira não é um fenômeno isolado ou meramente conjuntural. Ela é sistêmica, profundamente enraizada em falhas estruturais de nossa arquitetura eleitoral. O intenso e polarizado debate público em torno da segurança da urna eletrônica, que por vezes domina a pauta nacional, não deve ser interpretado como uma questão puramente tecnológica. Ele é, na verdade, o sintoma mais visível de uma enfermidade muito mais profunda: uma crise sistêmica de representação. O cidadão brasileiro sente-se cada vez mais desconectado de um sistema político que percebe como hermético, corrupto e infenso à sua vontade. A opacidade de um sistema de votação puramente eletrônico, que não oferece um registro físico auditável, torna-se o para-raios para essa desilusão mais ampla.

A desconfiança no como se vota (a urna) é dramaticamente amplificada pela desconfiança no que resulta do voto (o sistema político que ela produz). O livro demonstra como distorções endêmicas, a exemplo do sistema proporcional de lista aberta com seus "puxadores de votos" – que resulta no paradoxo de se votar "em João e eleger Maria" – e do "presidencialismo de coalizão", que



institucionaliza a barganha política por meio do "Centrão", criam um abismo entre a escolha do eleitor e o resultado. A "caixa-preta" da urna eletrônica torna-se, assim, uma poderosa metáfora para a "caixa-preta" de um sistema político que parece remoto, impenetrável e irresponsável. Portanto, a defesa da legitimidade democrática exige uma abordagem em duas frentes, que este artigo buscará desenvolver: é imperativo, por um lado, reformar o modelo de representação para torná-lo mais direto e responsável e, por outro, implementar uma tecnologia de votação que seja publicamente verificável, fornecendo uma prova tangível de sua integridade. Uma medida sem a outra será insuficiente para restaurar a fé pública no processo democrático.

O PARADOXO DA REPRESENTAÇÃO NO BRASIL: O VOTO PROPORCIONAL E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A crise de representatividade que aflige o Brasil não é um acidente, mas o resultado direto de um desenho institucional que, sob o pretexto de garantir a pluralidade, engendra a fragmentação, o clientelismo e a corrupção sistêmica. Em minha obra, dedico especial atenção à análise crítica da combinação entre o sistema proporcional de lista aberta e o presidencialismo de coalizão, argumentando que essa simbiose cria um ciclo vicioso que mina a soberania popular e transforma a governabilidade em um mercado de favores políticos.

O primeiro pilar dessa arquitetura disfuncional é o sistema proporcional de lista aberta, utilizado para a eleição de nossos deputados e vereadores. Seu mecanismo, baseado no cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário, é de uma complexidade que o torna pouco intuitivo para o eleitor comum, gerando uma perigosa sensação de desconfiança. A consequência mais perversa desse modelo é a figura do "puxador de votos". Um candidato com votação expressiva, muitas vezes uma celebridade ou uma figura de grande apelo midiático, eleva o quociente de seu partido ou coligação e, com isso, "arrasta" para o parlamento outros candidatos que receberam um número irrisório de votos. Essa distorção cria situações paradoxais, nas quais candidatos com centenas de milhares de votos nominais ficam de fora, enquanto outros, com pouquíssimos votos, conquistam um mandato. O resultado é a subversão da lógica democrática mais elementar e a consolidação de uma desconexão profunda entre a vontade manifesta do eleitor e a composição efetiva do parlamento.

O segundo pilar é o "presidencialismo de coalizão". Em um sistema com dezenas de partidos políticos – uma fragmentação diretamente incentivada pelo modelo proporcional –, torna-se matematicamente impossível para qualquer presidente eleito governar sem construir amplas e, não raro, ideologicamente incoerentes alianças no Congresso Nacional. A necessidade de garantir uma maioria parlamentar para aprovar projetos e assegurar a governabilidade transforma a política em uma negociação permanente. Contudo, a moeda de troca



nessa negociação raramente é o alinhamento programático ou a convergência de projetos para o país. A moeda corrente é o acesso à máquina estatal.

É nesse contexto que floresce o "Centrão", fenômeno que analiso em detalhe em *Urnas & Poder*. Longe de ser um agrupamento ideológico, o Centrão é a expressão máxima do pragmatismo fisiológico: um bloco de partidos e parlamentares que atua como um agente de negociação, oferecendo seu apoio em troca de cargos em ministérios e estatais, controle sobre fatias do orçamento e liberação de emendas parlamentares. Esse *modus operandi* não é uma anomalia; é a consequência lógica e racional das regras do jogo. O sistema eleitoral brasileiro cria a doença – a fragmentação partidária – para a qual o presidencialismo de coalizão oferece um único remédio: a barganha institucionalizada. A governabilidade, nesse modelo, não se constrói sobre o debate de ideias, mas sobre a distribuição de poder e recursos públicos, corroendo a distinção entre o interesse público e o privado.

Essa dinâmica de centralização e barganha se reflete, ainda, no que denomino de "federalismo fantasma". A Constituição de 1988 prometeu um federalismo cooperativo, mas a realidade é a de um sistema em que estados e municípios são reféns de repasses federais. A União concentra a maior parte da arrecadação tributária e utiliza a liberação de verbas como um poderoso instrumento de coação e cooptação política, premiando governadores aliados e punindo opositores. O federalismo, que deveria ser um pilar de autonomia e equilíbrio, torna-se mais uma peça na engrenagem do poder centralizado em Brasília.

Chega-se, assim, a uma conclusão inescapável: a corrupção no Brasil não é meramente um desvio de conduta de indivíduos, mas um produto direto e previsível do nosso desenho eleitoral e político. O sistema não apenas tolera, mas incentiva a fragmentação, o clientelismo e a política transacional. O Centrão não é uma aberração, mas a criatura mais bem-adaptada ao ecossistema institucional que criamos. Portanto, qualquer esforço sério de combate à corrupção que não comece por uma reforma fundamental do sistema eleitoral está fadado ao fracasso. A reforma eleitoral não é, como muitos a veem, um ajuste técnico para especialistas; ela é, em sua essência, a mais crucial e estruturante política anticorrupção de que o Brasil necessita.

O IMPERATIVO DA TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL: O VOTO AUDITÁVEL COMO PILAR DA CONFIANÇA PÚBLICA

Adentramos, agora, o cerne intelectual deste artigo e de minha obra: a tese de que a legitimidade de qualquer sistema eleitoral moderno, especialmente um que se pretenda inteiramente eletrônico, depende de forma inegociável de sua capacidade de ser publicamente verificável. Sustento, com a convicção forjada em décadas de serviço público, que o sistema de votação brasileiro, ao carecer de uma



trilha de auditoria física que possa ser conferida pelo eleitor, padece de uma falha de projeto crítica. Essa lacuna não é um mero detalhe técnico; é uma fratura exposta na base da confiança pública, que nos coloca em perigoso desalinhamento com as melhores práticas democráticas globais.

O argumento mais eloquente em favor da transparência verificável não vem da nostalgia do papel, mas do rigor jurídico de uma das mais respeitadas cortes do mundo. Em 2009, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha declarou inconstitucional o uso de urnas eletrônicas puramente digitais, estabelecendo um precedente de imensa envergadura filosófica. A corte alemã não questionou a segurança tecnológica do sistema, mas seu princípio democrático fundamental. A decisão asseverou que as eleições são, por natureza, um ato público, e seu processo deve ser compreensível e passível de escrutínio pelo cidadão comum, sem a necessidade de conhecimento técnico especializado. Um sistema que opera como uma "caixa-preta", cujos processos internos são ininteligíveis para o eleitor, fere o princípio basilar da publicidade dos atos de soberania. A tecnologia, sentenciou a corte, deve servir à democracia, e não o contrário.

Essa busca por um equilíbrio entre eficiência e confiança não é uma utopia. A Índia, a maior democracia do planeta, enfrenta desafios logísticos de uma escala que nos é familiar, com um eleitorado que se aproxima de um bilhão de pessoas. Lá, em vez de optar por um modelo puramente digital, o país desenvolveu e implementou com sucesso o sistema VVPAT (*Voter Verifiable Paper Audit Trail*). Ao votar na urna eletrônica, o cidadão vê, através de um visor, um comprovante impresso com sua escolha, que é então depositado automaticamente em uma urna lacrada. Esse modelo híbrido oferece o melhor de dois mundos: a agilidade da contagem eletrônica e a segurança de uma prova física, tangível, que permite ao eleitor verificar sua escolha e possibilita robustas auditorias por recontagem manual após o pleito. A Índia demonstrou que é possível modernizar sem sacrificar a transparência.

Em contrapartida, a experiência recente da Venezuela serve como um alerta contundente. Naquele país, que utiliza um sistema eletrônico com impressão de comprovante, foi precisamente a existência dessa trilha de auditoria física que permitiu à oposição e a observadores independentes demonstrar, de forma concreta e irrefutável, a ocorrência de fraude. A contagem manual dos comprovantes impressos divergiu drasticamente dos resultados eletrônicos proclamados pelo regime, expondo a manipulação. Ironicamente, o mecanismo que muitos no Brasil temem como um "retrocesso" foi, na Venezuela, a salvaguarda que desmascarou a farsa de uma eleição eletrônica. Este caso prova que um registro físico não é um obstáculo à modernidade, mas uma barreira indispensável contra a manipulação digital do voto.

Diante desses exemplos, a narrativa oficial que apresenta o sistema brasileiro como um modelo de modernidade e eficiência precisa ser desconstruída.



A realidade é que o Brasil se tornou uma anomalia democrática. As nações mais desenvolvidas e as maiores democracias do mundo ou mantiveram sistemas com cédulas de papel ou, ao modernizarem, optaram conscientemente por modelos híbridos e auditáveis. A Alemanha, uma potência tecnológica, rejeitou nosso modelo por princípios democráticos. A Índia, com desafios logísticos imensos, investiu em um sistema mais transparente. A lista de países que utilizam um sistema puramente eletrônico similar ao nosso é majoritariamente composta por nações com tradições democráticas menos consolidadas. O Brasil não está liderando o mundo em tecnologia democrática; está, na verdade, trilhando um caminho isolado que as democracias mais robustas deliberadamente evitaram, um caminho que prioriza a celeridade em detrimento da confiança verificável.

A questão, portanto, não é se o Brasil deve "retroceder" ao voto em papel. A questão é porque devemos insistir em um modelo que carece das salvaguardas de transparência consideradas essenciais em todo o mundo democrático. Como bem asseverou o brilhante jurista Ives Gandra Martins, aprimorar o sistema com um mecanismo de verificação não é retroceder, mas sim avançar para uma geração mais segura e confiável de tecnologia eleitoral. A demanda por um registro físico auditável é um chamado para que o Brasil se alinhe às melhores práticas globais de garantia democrática, restaurando um pilar fundamental da soberania popular: a certeza, para cada cidadão, de que seu voto foi contado de forma correta e íntegra.

AS NOVAS FRONTEIRAS DA CORRUPÇÃO E MANIPULAÇÃO ELEITORAL

A integridade do processo democrático enfrenta hoje ameaças de uma complexidade inédita, que transbordam os modelos tradicionais de fiscalização e controle. As novas fronteiras da corrupção e da manipulação eleitoral não se limitam mais ao "Caixa 2" ou à propaganda irregular convencional; elas se estendem à captura do Estado pelo crime organizado e à instrumentalização da esfera digital, onde o próprio Estado assume o papel paradoxal de censor e propagandista.

Uma das mais alarmantes constatações de minha obra é a crescente infiltração de recursos financeiros de organizações criminosas, notadamente do narcotráfico, na política brasileira. Este fenômeno transcende a corrupção eleitoral tradicional, representando uma ameaça direta à soberania do Estado. Relatórios da Missão de Observação da Organização dos Estados Americanos (OEA) já constatarem a atuação do crime organizado em eleições municipais, com práticas que vão da coação de eleitores ao financiamento de candidaturas. Em minha própria jurisdição, na Paraíba, investigações da Polícia Federal revelaram um esquema operado por facções criminosas dentro da Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa, envolvendo a indicação de seus membros para cargos



públicos em troca de favores. Essa realidade espelha o trágico cenário do México, onde cartéis financiam campanhas e assassinam candidatos, efetivamente capturando governos locais e regionais para servir a seus interesses. Quando o poder político se torna um braço do crime organizado, a democracia deixa de existir em sua essência.

Paralelamente, assistimos a uma profunda hipocrisia na forma como o Estado brasileiro lida com o ambiente informacional. De um lado, o Poder Judiciário, em especial a Justiça Eleitoral, arvora-se a uma missão paternalista de proteger o eleitorado da desinformação, o que tem resultado em ações que flertam perigosamente com a censura. O caso emblemático, detalhado em *Urnas & Poder*, foi a reação à reportagem de 2018 sobre supostos disparos em massa via WhatsApp. Com base em uma denúncia jornalística que, posteriormente, a própria Justiça Eleitoral julgou improcedente por falta de provas, impôs-se uma drástica restrição ao compartilhamento de mensagens no aplicativo, uma medida sem paralelo no mundo democrático. Essa postura trata o eleitor como uma figura infantilizada, incapaz de discernir criticamente as informações que recebe, e ignora que a chamada "Fake News" é apenas a versão digital de uma tática eleitoral secular: a difamação e a calúnia. Propostas como o PL nº 2.630/2020, o "PL das Fake News", aprofundam essa tendência de controle estatal sobre o discurso, ameaçando a liberdade de expressão sob o pretexto de combater a mentira.

Do outro lado dessa mesma moeda, o Estado atua como um poderoso agente propagandista. O Poder Executivo utiliza vultosos orçamentos de publicidade institucional para irrigar veículos da mídia tradicional, criando uma relação de dependência financeira que pode influenciar a cobertura jornalística e silenciar críticas. Ademais, o próprio modelo da "Propaganda Eleitoral Gratuita" no rádio e na televisão é um sistema desenhado e mandatário pelo Estado, cuja fórmula de distribuição de tempo beneficia desproporcionalmente os grandes partidos já estabelecidos, moldando o debate público de forma não neutra.

A contradição é flagrante. O Estado restringe a comunicação orgânica e descentralizada que ocorre nas redes sociais e em aplicativos de mensagem, sob o argumento de proteger a democracia, ao mesmo tempo em que utiliza seu poder financeiro e regulatório para promover suas próprias narrativas e as de seus aliados nos canais de comunicação centralizados e tradicionais. Não se trata de uma defesa neutra da verdade, mas de uma disputa pelo controle da narrativa. O verdadeiro perigo para a democracia não reside na pluralidade, por vezes caótica, da esfera digital, mas na tentativa do Estado de monopolizar o discurso político. A solução não é nomear o governo ou o judiciário como árbitros da verdade, mas sim fortalecer a educação cívica e o pensamento crítico dos cidadãos, garantindo que a liberdade de expressão, pilar de qualquer sociedade livre, seja defendida de forma intransigente.



CONCLUSÃO

O RESGATE DA SOBERANIA POPULAR

Ao final desta jornada analítica, que condensa as principais teses de minha obra *Urnas & Poder*, emerge um diagnóstico claro e uma convocação urgente. A democracia brasileira padece de enfermidades estruturais que não podem mais ser tratadas com paliativos. A crise que enfrentamos é tripla: um déficit de representação, gerado por um sistema político que distancia o eleito do eleitor; um déficit de confiança, alimentado por um sistema de votação que carece de transparência verificável; e um déficit de integridade, aprofundado por novas e sofisticadas formas de corrupção e manipulação.

A superação desses desafios exige mais do que ajustes incrementais ou a complexificação de um arcabouço normativo já labiríntico. Exige um retorno aos princípios fundamentais. Em primeiro lugar, é imperativo reformar nosso sistema de representação para fortalecer o vínculo entre o cidadão e seu representante, mitigando as distorções do modelo proporcional que fomentam a fragmentação e o clientelismo. Um sistema que aproxima a escolha do resultado é um sistema que incentiva a responsabilidade e a prestação de contas.

Em segundo lugar, e com igual urgência, devemos alinhar o Brasil às melhores práticas democráticas internacionais, adotando um sistema de votação eletrônica que seja publicamente auditável por meio de um registro físico. A tecnologia deve ser uma aliada da transparência, não um véu que a encobre. A confiança do eleitor não se conquista por decreto ou por discursos de autoridade; constrói-se com mecanismos que permitam a qualquer cidadão, independentemente de seu conhecimento técnico, verificar a lisura do processo. A urna eletrônica com comprovante impresso não é um retrocesso, mas um salto qualitativo em direção à plena legitimidade democrática.

Por fim, precisamos defender a esfera pública de duas ameaças simétricas: a captura do Estado por interesses criminosos e a captura do debate pelo próprio Estado. O combate à infiltração do crime organizado na política deve ser implacável, enquanto a defesa da liberdade de expressão deve ser absoluta, resistindo à tentação paternalista de tutelar o pensamento do cidadão.

As reformas que o futuro nos exige, e que detalho nos capítulos finais de minha obra, não são um fim em si mesmas. Elas são o meio para resgatar o propósito essencial da democracia. Como afirmei ao concluir meu livro, o objetivo último de nosso esforço coletivo deve ser a criação de um sistema que não apenas contabilize votos com precisão, mas que honre a dignidade inerente ao ato de votar. Um sistema que transforme este momento singular em que cidadãos comuns exercem seu poder, tornando-os, genuinamente, soberanos de seu destino compartilhado. O caminho para fortalecer a democracia brasileira não passa por mais tecnologia ou mais regulação, mas por mais transparência, mais



representatividade e, acima de tudo, mais confiança. A soberania popular, para ser real, precisa ser verificável.

Críticas ao Sistema Político

- Presidencialismo de Coalizão
- Corrupção Sistêmica
- Sistema Proporcional
- Centrão
- Crise de Representatividade
- Barganha Política

Críticas ao Sistema de Votação

- Urna Eletrônica
- Voto Auditável / Voto Verificável
- Transparência
- Comprovante Impresso (VVPAT)
- "Caixa-Preta"

Soluções e Propostas

- Reforma Política
- Reforma Eleitoral
- Verificabilidade

Ameaças Modernas

- Crime Organizado
- Desinformação (Fake News)
- Liberdade de Expressão
- Censura

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D., & Robinson, J. A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Elsevier Brasil (2012).

AFONSO, J.; ARAÚJO, E. Reforma Tributária e Federação (2019).

AMES, B., Smith, A. E., & Barns, C. Social Rights, Civic Information and the Policy Feedback Effects of Brazil's Bolsa Família. *Journal of Latin American Studies*, 47(3), 447-476 (2015).

AMORIM Neto, Octavio; COX, Gary W. *Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties*. *American Journal of Political Science*, (1997).



ANSELL, A., & Mitchell, K. Models of Clientelism and Policy Change: The Case of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 30(3), 298-312 (2011).

AUYERO, J. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Duke University Press (2001).

AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. Civilização Brasileira (2016).

AVRITZER, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press (2019).

BANAJI, S., Bhat, R., Agarwal, A., Passanha, N., & Sadhana, M. *WhatsApp Vigilantes: An exploration of citizen reception and circulation of WhatsApp misinformation linked to mob violence in India*. London School of Economics (2019).

BARRIENTOS, A. *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge University Press (2013).

BEARD, C. *An Economic Interpretation of the Constitution* (1913).

BENKLER, Y. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press (2006).

BLAZE, M., Braun, J., Felten, E., Hall, J., & Koppel, B. *DEFCON 25 Voting Machine Hacking Village: Report on cyber vulnerabilities in U.S. election equipment, databases, and infrastructure*. DEFCON (2017).

BOGDANOR, Vernon. *The British Constitution*. Oxford University Press, 2009.

BOHN, S. R. *The electoral behavior of the poor in Brazil: A research agenda*. *Latin American Research Review*, 48(2), 25-31 (2013).

BRUNER, Robert. *The Transformation of Campaign Finance in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution, (2018).

CASTELLS, M. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Polity Press (2015).

CEZAR, Roberto de Albuquerque. *A Justiça Eleitoral e o (Des) Controle da Internet. A Prática e a Práxis para as Eleições*. Ed. Multifoco-Luminaria (2014).

CEZAR, Roberto de Albuquerque. *URNAS & PODER – O PAPEL DOS SISTEMAS ELEITORAIS NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA*. Ed. Amazon. 315p. USA.



CHEN & RODDEN. "Unintentional Gerrymandering" (2013).

CHOMSKY, N., & Herman, E. S. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Pantheon Books (1988).

DAHL, R. *A Preface to Democratic Theory* (1956).

DAHL, R. *Democracy and Its Critics* (1989).

DAHL, R. A. *On Democracy*. Yale University Press (1998).

DAHL, R. *Polyarchy* (1971).

DALEY, D. *Ratf**ked: The True Story Behind the Secret Plan to Steal America's Democracy* (2016).

DAVIES, T., & Chandler, R. "Online Deliberation Design: Choices, Criteria, and Evidence." In *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. Oxford University Press (2013).

DE LA O, A. L. *Crafting Policies to End Poverty in Latin America*. Cambridge University Press (2015).

DIAMOND, L. *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin Press (2019).

DIAZ-Cayeros, A., Estévez, F., & Magaloni, B. *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge University Press (2016).

DIRESTA, R., Shaffer, K., Ruppel, B., Sullivan, D., Matney, R., & Fox, R. *The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency*. New Knowledge (2018).

DRUTMAN, L. *Breaking the Two-Party Doom Loop* (2020).

DUNLOP, Tim. "Voting Undermines the Will of the People – It's Time to Replace It with Sortition | Tim Dunlop." *The Guardian*. The Guardian, October 14, (2018).

EIRÓ, F. *The 'Comfortable Accommodation' of Rural Poverty: Local Politics and the Bolsa Família Cash Transfer Programme in the Northeast of Brazil*. *Journal of Peasant Studies*, 46(7), 1300-1320 (2019).

AORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Globo Livros (2001).



FREEDOM House. *Freedom on the Net 2022: The Global Drive to Control Big Tech* (2022).

FREEDOM House. *Freedom in the World: Turkey Report* (2023).

FUNG, A., & Wright, E. O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso (2003).

ELGIE, Robert. *Political Institutions in Contemporary France*. Oxford University Press, (2003).

ESEN, Berk & GUMUSCU, Sebnem. *Turkey's Authoritarian Legacy*. Carnegie Endowment for International Peace (2020).

GARGARELLA, R. *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford University Press (2013).

GERBAUDO, P. *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. Pluto Press (2019).

GUINIER, L. *The Tyranny of the Majority* (1994).

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press (1996).

HILGERS, T. *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Palgrave Macmillan (2012).

HUNTER, W., & Power, T. J. *Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash*. *Journal of Democracy*, 31(1), 91-105 (2020).

JENKINS, H. *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*. NYU Press (2006).

KAVANAGH, Dennis; COWLEY, Philip. *The British General Election of 2019*. Palgrave Macmillan, (2020).

KEANE, J. *The New Despotism*. Harvard University Press (2020).

KEEFER, P., & Vlaicu, R. *Vote Buying and Campaign Promises*. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 773-792 (2017).

KSHETRI, N., & Voas, J.. *Blockchain-Enabled E-Voting*. *IEEE Software*, 35(4), 95-99 (2018).

HALE, William. *Turkish Politics and the Military*. Routledge (1994).



HIRSCHL, R. *Towards Juristocracy* (2004).

LAVALLE, A. G. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. Siglo XXI* (2022).

LESSING, L. *Code: Version 2.0. Basic Books* (2006).

LEFRANC, Sandrine. *The French Electoral System and Political Stability. Cambridge University Press*, (2017).

LEVITSKY, S., & Ziblatt, D. *Como as Democracias Morrem. Zahar* (2018).

LIMA, V. A. *Mídia: Teoria e Política. Fundação Perseu Abramo* (2001).

MARCHETTI, V. *Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. Editora FGV* (2018).

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *The Federalist Papers* (1788).

MARGETTS, H., John, P., Hale, S., & Yasseri, T. *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action. Princeton University Press* (2016).

MERCURI, R. *Electronic Voting. In Handbook of Digital Currency* (2018).

METER, C., & Schneider, A. *Issues with Designing a Blockchain-Based Voting System. IEEE Security & Privacy* (2017).

MIGUEL, L. F., & Biroli, F. *Mídia, representação e democracia no Brasil. Hucitec* (2017).

MONTESQUIEU, C. *O Espírito das Leis, Livro XI* (1748).

MOROZOV, E. *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom. PublicAffairs* (2011).

MUELLER, R. S. *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election. U.S. Department of Justice* (2019).

NARAYANAN, V., Howard, P. N., Kollanyi, B., & Elswah, M. *Russian Involvement and Junk News during Brexit. Oxford Internet Institute* (2017).

NICHTER, S. C. *Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America. Cambridge University Press* (2018).

NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil. Zahar*, (2002).

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa. Paz e Terra* (2018).



- ÖNIS, Ziya. Turkey Under Erdoğan: *The Future Trajectory*. *Journal of Democracy* (2023).
- PARK, S., Specter, M., Narula, N., & Rivest, R. L. *Going from Bad to Worse: From Internet Voting to Blockchain Voting*. *Journal of Cybersecurity* (2021).
- PARKINSON, J., & Mansbridge, J. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press (2012).
- PENFOLD-Becerra, M. *Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones*. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 63-84 (2014).
- POWER, T. J., & Taylor, M. M. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. University of Notre Dame Press (2011).
- PRIVACY International. *The Global State of Data Protection in Elections*. Privacy International Report (2020).
- PRZEWORSKI, A. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press (2019).
- RAWLS, J. *Political Liberalism*. Columbia University Press (2005).
- ROBERTS, Geoffrey K. *German Electoral Politics*. Manchester University Press, (2006).
- RID, T. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. Farrar, Straus and Giroux (2020).
- SANGER, D. E., & Perlroth, N. *Russian Election Hacking Efforts, Wider Than Previously Known, Draw Little Scrutiny*. *The New York Times* (2017).
- SANDEL, M. J. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*. Farrar, Straus and Giroux (2020).
- SANTOS, B. S. *A difícil democracia: Reinventar as esquerdas*. Boitempo (2016).
- SCHAFFER, F. C., & Schedler, A. *What is Vote Buying?* In F. C. Schaffer (Ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (pp. 17-30). Lynne Rienner Publishers (2007).
- SCOTT, J. C. *Corruption, Machine Politics, and Political Change*. *American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158 (1971).
- SENA. *The Idea of Justice*. Harvard University Press (2009).
- SHKLAR, J. *Montesquieu* (1987).
- SHUGART, Matthew S.; WATTENBERG, Martin P. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, (2001).



SMITH, Bradley A. *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton University Press, (2001).

SMITH, G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press (2019).

SOARES, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective*. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190 (2019).

SOUZA, C. *Constituição Federal e Federalismo Fiscal* (2005).

STOKES, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press (2013).

SUGIYAMA, N. B., & Hunter, W. *Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's Bolsa Família Program*. *Comparative Politics*, 46(1), 43-62 (2013).

SUNSTEIN, C. R. *Republic.com 2.0*. Princeton University Press (2017).

SUSSKIND, J. *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*. Oxford University Press (2018).

TASPINAR, Omer. *Turkey: The New Model?* Brookings Institution, (2012).

WHITE, Jenny. *Muslim Nationalism and the New Turks*. Princeton University Press (2014).

WYLIE, C. *Mindf*ck: Cambridge Analytica and the Plot to Break America*. Random House (2019).

VAN Reybrouck, D. *Against Elections: The Case for Democracy*. Random House (2016).

VINKEL, P. *Internet Voting in Estonia*. In *Proceedings of the 6th International Conference on Electronic Voting* (2016).

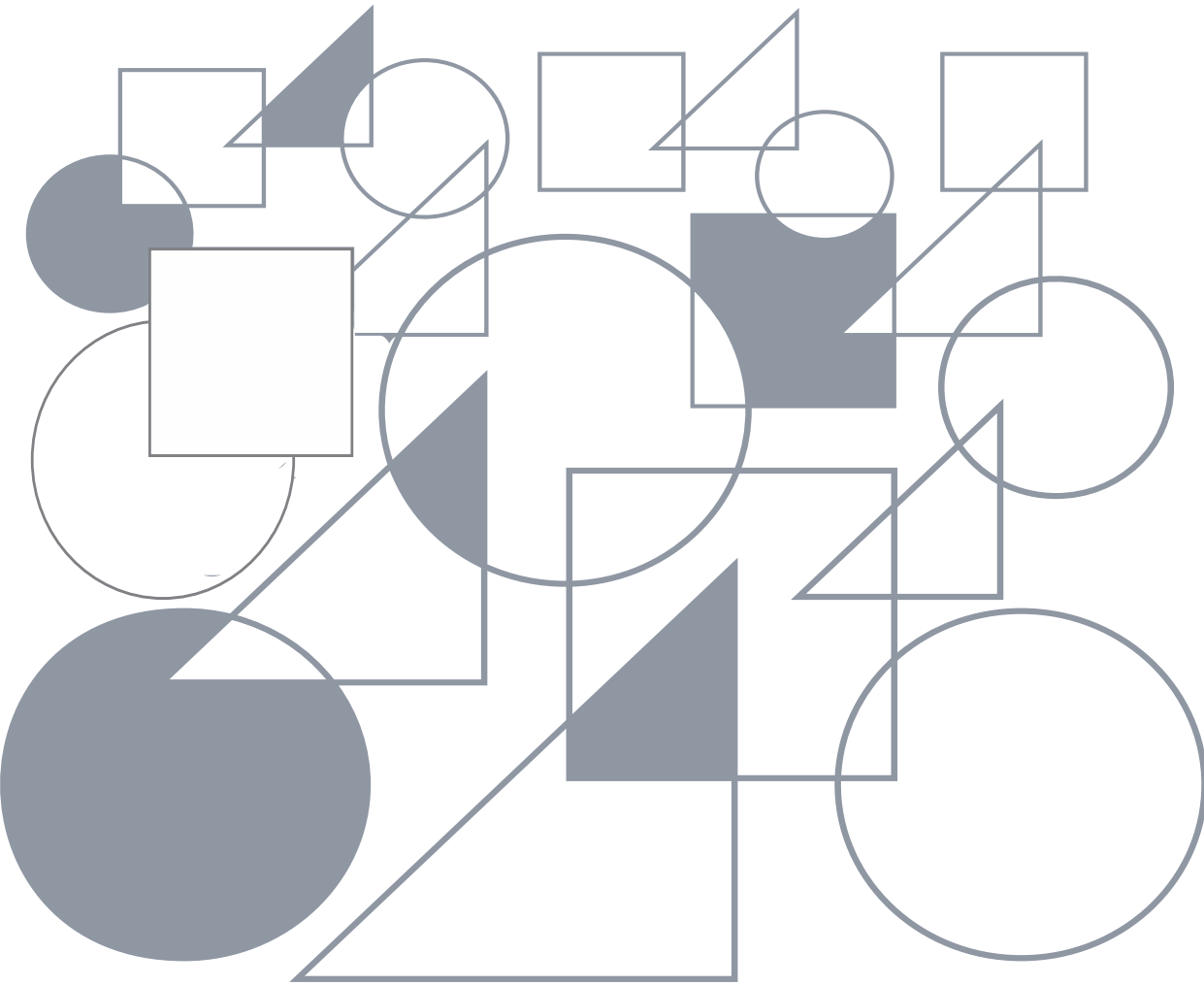
VORA, P. L., et al. *Evaluation of Electronic Voting Systems*. *Communications of the ACM* (2019).

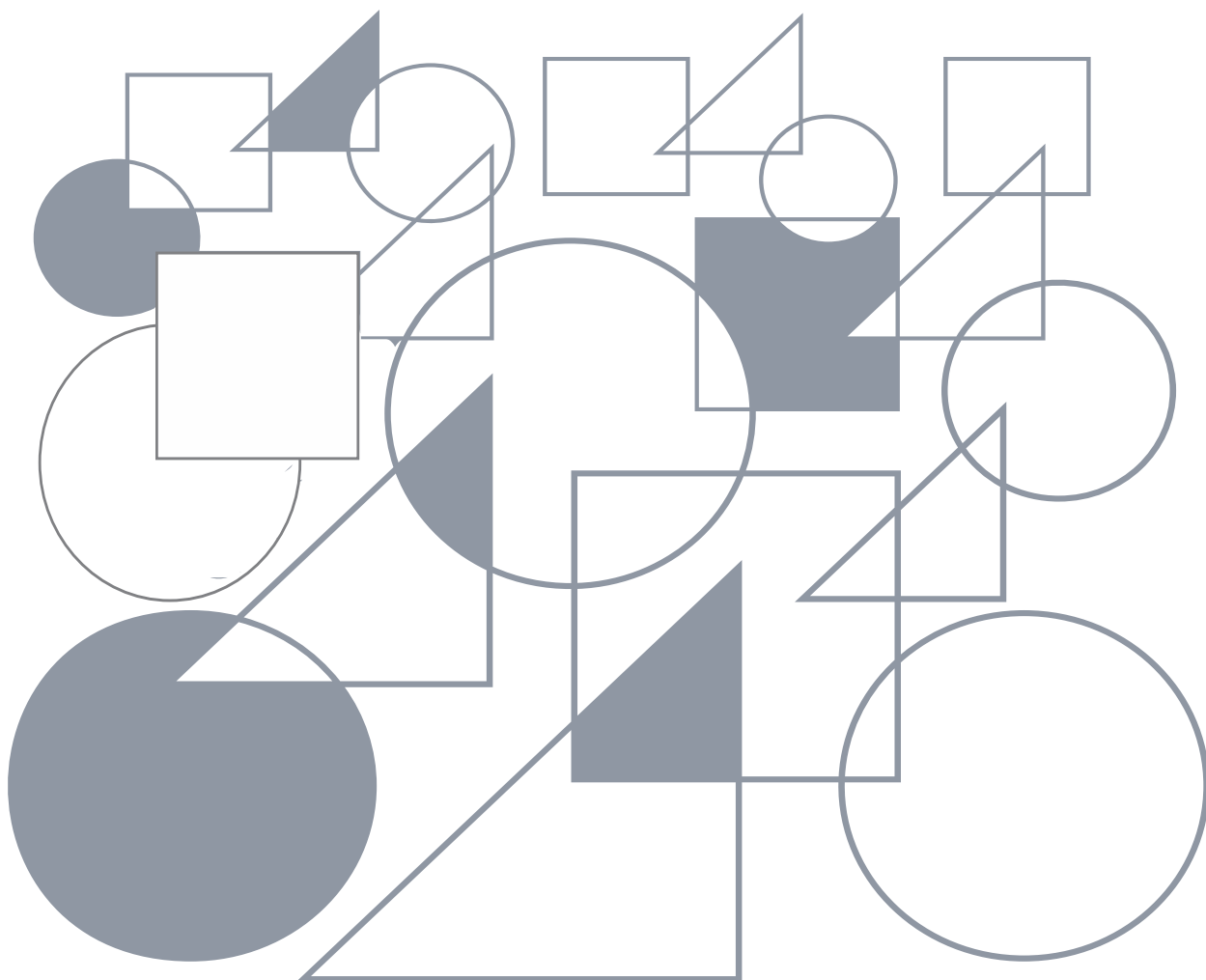
ZUBOFF, S. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. *PublicAffairs* (2019).

ZUCCO, C. *When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10*. *American Journal of Political Science*, 57(4), 810-822 (2013).

ZÜRCHER, Erik J. *Turkey: A Modern History*. I.B. Tauris (2004)

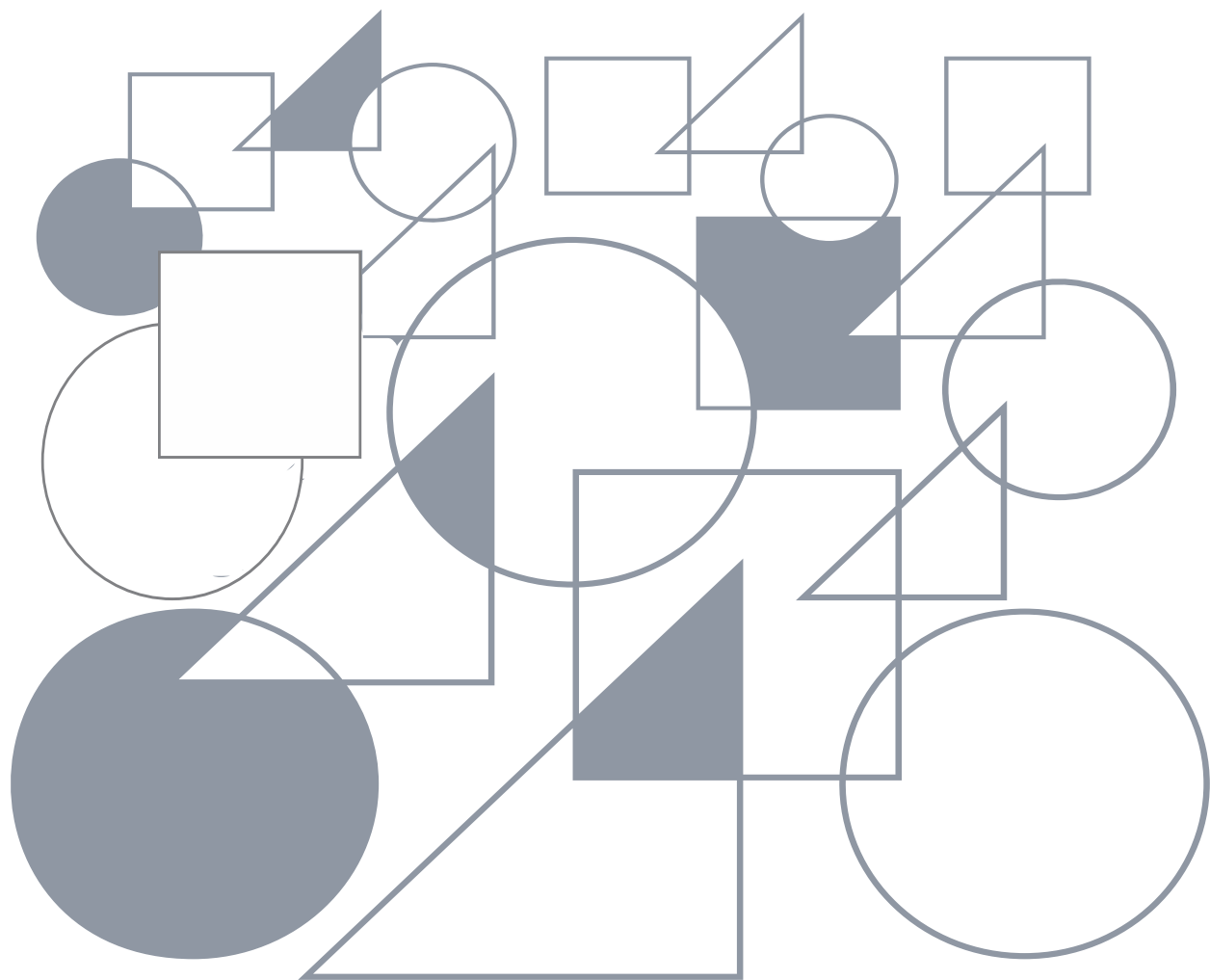






**DECISÃO SOBRE FRAUDE À COTA
DE GÊNERO: ENTRE A TUTELA DO
DIREITO E O DIREITO TUTELADO**





DECISÃO SOBRE FRAUDE À COTA DE GÊNERO: ENTRE A TUTELA DO DIREITO E O DIREITO TUTELADO

Saulo Medeiros da Costa Silva¹⁶⁰

RESUMO

O presente ensaio analisa a fraude à cota de gênero no processo eleitoral brasileiro, discutindo os limites entre a tutela rígida da norma e a efetividade do direito à participação feminina na política. A legislação eleitoral estabelece que cada partido ou coligação deve registrar, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo. No entanto, a prática de registrar candidatas fictícias, apenas para cumprir formalmente a cota, tem sido recorrente e configurado grave afronta ao princípio da igualdade de gênero. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem reconhecendo essa fraude, cassando o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e anulando os votos obtidos pelo partido, inclusive dos candidatos eleitos, independentemente de sua participação no ilícito. O estudo questiona os efeitos dessas decisões quando atingem mulheres eleitas que não participaram da fraude e que acabam sendo substituídas por homens, aprofundando a sub-representação feminina. Discute-se, assim, se a norma que impõe a cota mínima deve ser interpretada como regra ou como princípio sujeito à ponderação com outros valores constitucionais, como a isonomia de gênero e a inclusão política. A conclusão defende que o direito tutelado, a presença efetiva das mulheres nos espaços de poder, deve prevalecer sobre a interpretação literal da norma. Propõe-se que o Congresso Nacional rediscuta a matéria prevendo hipóteses de preservação do mandato feminino quando não houver envolvimento direto na fraude e garantindo a eficiência da política afirmativa, especialmente nos casos em que a substituição seria por um homem.

Palavras-chave: Cota de Gênero. Fraude Eleitoral. Participação Feminina. Tribunal Superior Eleitoral. Sub-representação.

I. INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é historicamente marcada por profundas desigualdades de ordem econômica, social, regional, racial e de gênero. Em resposta a essa realidade, a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, no processo de transição democrática, elevou a superação dessas disparidades ao

¹⁶⁰ Jurista Suplente do TRE/PB (2022-2024); doutorando em Direito pela Universidade de Marília (SP); Graduado em Ciências Jurídicas e Mestre em Desenvolvimento Regional pela UEPB; Mestre em Contabilidade pela FUCAPE; Especialista em Direito Tributário pelo IESP; Titular da cadeira nº. 48 da Academia Paraibana de Letras Jurídicas (APLJ), advogado.



patamar de objetivos fundamentais da nação. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, entre seus princípios, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (art. 3º, incisos I e IV).

Tais objetivos não se configuram como meras declarações programáticas, mas sim como normas imperativas que visam garantir a dignidade da pessoa humana. Sua efetivação é um dever do Estado e demanda a priorização e a implementação de políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais, mesmo sob a égide da reserva do possível.

Nesse contexto, a participação do Poder Legislativo adquire relevância central, uma vez que as relações sociais e políticas no Estado Democrático de Direito são mediadas e regidas por normas jurídicas. Conforme destaca Santi (2011, p. 823), o Estado atua por meio do direito, sendo o sistema jurídico o principal instrumento para interferir e moldar os demais subsistemas sociais. As políticas públicas, essenciais para a concretização dos direitos e a mitigação das desigualdades, são idealizadas e materializadas, sobretudo, por intermédio de leis, incluindo o orçamento.

Diante disso, a diversidade na composição do parlamento se torna indispensável para que as temáticas voltadas às minorias e grupos sub-representados, como os direitos das mulheres, recebam a devida atenção e sejam efetivadas de forma equânime. Historicamente, a baixa representatividade feminina nos espaços de poder – onde as leis são elaboradas e julgadas majoritariamente por homens – contribui para que os avanços em relação aos direitos das mulheres e outras minorias ocorram de maneira lenta e tardia.

Para tentar mitigar essa histórica sub-representação e aumentar a participação das mulheres na política, o Brasil adotou as cotas de gênero. A Lei nº 9.504/97, em seu art. 10, § 3º, estabeleceu a obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher um mínimo de 30% e um máximo de 70% das candidaturas com representantes de cada sexo.

Contudo, a busca pelo mero cumprimento formal da lei deu origem a uma grave distorção: o registro artificial de candidatas apenas para satisfazer a proporcionalidade exigida. Este fenômeno, denominado na literatura como candidatura fictícia feminina, constitui uma flagrante fraude à cota de gênero, esvaziando a política afirmativa de seu conteúdo material.

É justamente a análise das implicações jurídicas e sociais dessa fraude à cota de gênero o objeto central deste ensaio.

2. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA

O Brasil apresenta um histórico robusto de patriarcalismo e racismo crônico, cujas raízes ainda se manifestam na contemporaneidade. É imperativo recordar que os direitos fundamentais das mulheres foram suprimidos ao longo



dos séculos a tal ponto que, até meados de 2002 – sob a égide do Código Civil de 1916 –, as mulheres necessitavam da autorização marital para a prática de inúmeros atos da vida civil e, em um passado não tão distante, sequer possuíam Cadastro de Pessoa Física (CPF), estando vinculadas ao CPF do cônjuge.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, art. 5º, inc. I, restou consignado que

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.**

Apesar da previsão constitucional de isonomia, a igualdade entre homens e mulheres ainda não é uma realidade. Isso se deve a uma estrutura política e social que subjugava as mulheres, dificultando sua presença em espaços de poder. Embora esse cenário tenha sido atenuado nos últimos anos, ainda estamos longe de alcançar a igualdade plena.

Dados do Governo Federal revelam que as mulheres representam 51,5% da população e 53% do eleitorado brasileiro, mas são subrepresentadas nos espaços de poder e decisão. Na Câmara Federal, são apenas 91 mulheres em 513 parlamentares, e no Senado, 15 mulheres entre 81, o equivalente a 12,3%. A situação é ainda mais crítica em estados e municípios: nas eleições de 2020, 958 cidades não elegeram nenhuma vereadora, e em mais de 1.800 cidades, apenas uma mulher foi eleita. O Brasil ocupa o 146º lugar na participação feminina entre os 193 países analisados pela União Interparlamentar (UIP)¹⁶¹.

Além disso, as mulheres ainda enfrentam violência política de gênero, manifestada por agressões físicas, psicológicas, econômicas, sexuais e simbólicas. Essa realidade levou à criação da Lei nº 14.192/21, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, criminalizando-a e garantindo a participação feminina em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas.

No mesmo ano, 2021, o artigo 10 da Lei nº 9.504/97, que trata das normas eleitorais, foi alterado para prever uma cota mínima de participação feminina no registro das chapas, como veremos a seguir:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as

¹⁶¹ BRASIL. Ministério das Mulheres. Ministério das Mulheres lança campanha “Mais Mulheres no Poder, Mais Democracia”. Brasília, 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/junho/ministerio-das-mulheres-lanca-campanha-mais-mulheres-no-poder-mais-democracia>. Acesso em: 28 set. 2025.



Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o **mínimo de 30% (trinta por cento)** e o **máximo de 70% (setenta por cento)** para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Verifica-se que ainda se trata de mera participação no registro das chapas, ou seja, de um singelo direito de participar do pleito político. Ademais, constatou-se nos últimos anos que dezenas, ou até centenas, de candidaturas fictícias, em nome de mulheres "laranjas", foram utilizadas de forma ardilosa para excluir a participação feminina nas campanhas políticas. Todavia, houve uma dificuldade inicial em determinar quais seriam as provas necessárias para caracterizar a fraude à cota de gênero.

3. FRAUDE À COTA DE GÊNERO

O Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE/PB) e os demais Tribunais Eleitorais do país têm enfrentado, nos últimos anos, inúmeros casos de fraude à cota de gênero, caracterizados por candidaturas femininas fictícias. Nessas situações, mulheres são incluídas apenas para cumprir a exigência legal, burlando a efetiva participação feminina na política.

Atribui-se às Eleições Municipais de 2016, em Valença do Piauí-PI, a deliberação pela cassação do DRAP da legenda na localidade, em caso de fraude à cota de gênero, abrangendo todos os candidatos a ela vinculados. Outra consequência é a declaração de nulidade dos votos recebidos por esses candidatos e a determinação do recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, conforme precedentes do TSE.

Para orientar partidos políticos, federações, candidatas, candidatos e os julgamentos da própria Justiça Eleitoral, o TSE aprovou a Súmula 73¹⁶² sobre fraude à cota de gênero. O objetivo dessa medida é estabelecer um padrão a ser adotado pela Justiça Eleitoral para as Eleições Municipais de 2024. A Súmula 73 do Tribunal apresenta o seguinte enunciado:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as

¹⁶² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova súmula sobre fraude à cota de gênero. Brasília, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/tse-aprova-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 28 set. 2025.



circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: votação zerada ou inexpressiva; prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

O reconhecimento do ilícito pode resultar na cassação do DRAP da legenda e dos diplomas dos candidatos a ela vinculados, independentemente de comprovação de participação, ciência ou anuência destes. Além disso, pode gerar a inelegibilidade daqueles que praticaram ou consentiram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), e a anulação dos votos obtidos pelo partido, com a consequente recontagem dos quocientes eleitoral e partidário, conforme previsto no art. 222 do Código Eleitoral.

Embora haja um avanço na padronização das ações que configuram fraude à cota de gênero, essencial para garantir segurança jurídica e previsibilidade nas decisões judiciais, ainda persistem questões a serem debatidas, como, por exemplo, o que será considerado "votação inexpressiva" ou "movimentação financeira relevante".

O fato é que a reserva obrigatória de vagas femininas ainda tende a ser manipulada ou direcionada para os núcleos familiares dos detentores do poder, o que atenua os avanços pretendidos pela norma. Entre as manobras noticiadas, destacam-se a marginalização de mulheres sem força política, que por isso não recebem recursos, e outras que, mesmo recebendo valores baixos, não têm o repasse em tempo hábil.

As contratações tardias de material de campanha, assessoria de marketing, entre outros, são, pelas próprias regras de mercado, mais onerosas do que as realizadas antecipadamente, tornando as campanhas dessas mulheres mais custosas e, conseqüentemente, menos eficientes.

Melo e Passarinho (*apud* Freitas e Silva, 2022, p. 5) constataram que as candidaturas femininas não são competitivas, pois é comum que não recebam apoio do partido e sejam consideradas coadjuvantes tanto nas eleições quanto nos processos decisórios, bem como não dispõem de recursos ou incentivos necessários para suas campanhas, o que favorece os candidatos homens.

A participação das mulheres ainda é uma luta a ser vencida, já que os partidos podem cumprir a cota mínima de 30% de candidaturas femininas, mas investir em mulheres que já herdaram um capital político.

Ainda que esse ingresso ocorra, em parte, por meio de mulheres ligadas a grupos políticos tradicionais, não deixa de representar um avanço na ocupação de espaços decisórios. No entanto, para que a representação política seja verdadeiramente plural e democrática, é necessário adotar medidas que assegurem a eleição de pessoas oriundas dos mais diversos grupos sociais e



econômicos. Só assim será possível produzir leis voltadas à correção das desigualdades estruturais do país, em vez de perpetuar o *status quo*.

4. CASSAÇÃO DE MULHERES ELEITAS E SUBSTITUIÇÃO POR HOMENS PELA APLICAÇÃO LEGAL DA COTA DE GÊNERO

Não pairam dúvidas de que quaisquer tentativas de burlar a cota mínima de 30% de participação das mulheres no registro das chapas eleitorais devem ser punidas, considerando a necessidade urgente de inserção das mulheres na política e nos demais espaços de poder. Tal movimento vem sendo observado, atualmente, no Poder Judiciário, com a abertura de vagas exclusivas para promoção ao cargo de Desembargador para juízas.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de alguns Estados, incluindo a Paraíba, deliberou que a lista sêxtupla do quinto constitucional será paritária entre homens e mulheres. O movimento revolucionário de inclusão das mulheres e das minorias nos espaços de poder, considerando a pluralidade da sociedade brasileira, não pode ser obstaculizado, pois são séculos de atraso e exclusão das mulheres na construção da sociedade.

Nesse ponto, paira uma dúvida: caso seja caracterizada fraude à cota de gênero, deverão ser cassados todos os eleitos, incluindo as mulheres? E, mais, elas seriam substituídas por homens? O direito tutelado é garantir a participação das mulheres na política, mesmo que não haja, ainda, a obrigatoriedade de vagas específicas para elas.

Quando a lei aplicada cassa uma mulher que não só participou do processo eleitoral, como também foi eleita pelo povo, e em seu lugar é convocado, pela recontagem dos votos, um homem para substituí-la, atinge-se a finalidade da lei? Ou seja, entre a tutela do direito (lei que obriga a cota mínima de 30%) e o direito tutelado (participação das mulheres no processo eleitoral), qual deverá prevalecer?

Sendo a lei aplicada literalmente, haverá a cassação do DRAP da legenda, a declaração de inelegibilidade dos diretamente envolvidos na fraude e a anulação dos votos obtidos pelo partido. Desse modo, se garantirá a tutela do direito, com a consequente respeitabilidade das normas, sem qualquer flexibilidade. Todavia, se a lei for flexibilizada, mantendo a mulher de forma excepcional, garantir-se-á o direito tutelado, logrando êxito na inserção da mulher no espaço de poder.

De acordo com Dworkin e Alexy (*apud* Dantas e Almeida, 2025, p. 23), respectivamente, as regras são proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada (*all-or-nothing*). Se os fatos nelas previstos ocorrerem, a regra deve incidir de modo direto e automático, produzindo seus efeitos. Já os princípios são mandamentos de otimização e, como tais, exigem que algo seja realizado na medida mais alta possível, relativamente às possibilidades fáticas e jurídicas.

Em outras palavras, o “direito à quota mínima de gênero” é uma regra ou um princípio? Se for regra, será aplicado conforme previsão legal; todavia, sendo



princípio, a partir do método da ponderação, será analisado em conjunto com outros, dentre eles os princípios da razoabilidade, da isonomia entre homens e mulheres etc. Vejamos um caso concreto, eleições de 2020, no Município de Granjeiro/CE, objeto do Recurso Especial Eleitoral nº. 0600003-05.2021.6.06.0062.

4.1 Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062

O Recurso Especial Eleitoral em questão foi julgado, por maioria, favoravelmente à cassação de todo o DRAP em casos de fraude à cota de gênero, incluindo a perda do mandato da vereadora eleita que não tenha participado, diretamente, da fraude. O julgamento do recurso foi amplamente debatido com excelentes argumentos favoráveis à manutenção das mulheres, considerando que este é o direito tutelado, bem como, de forma diversa, com a proteção da tutela do direito, ou seja, a lei que determina a participação mínima de 30% (trinta por cento) de mulheres na composição das chapas eleitorais. O Min. André Ramos Tavares, destacou, em síntese que:

- p) O bem jurídico tutelado pela norma é a normalidade e a legitimidade do pleito, compreendeu-se que a fraude à cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação;
- q) A sanção dirige-se ao partido político, não havendo coerência jurídica em uma cisão para beneficiar uma candidata do mesmo partido fraudador.
- r) Não se pode tecnicamente atribuir a qualidade de *legítima* à eleição daquele ou daquela que logrou êxito em uma disputa comprovadamente viciada pelo seu partido, com inevitáveis efeitos que se diluem por toda a chapa.
- s) A implementação da política afirmativa só pode ocorrer dentro desse quadro, sob pena de se transformar em falácia ou mera retórica a política em prol das candidaturas femininas. Franquear exceções a esse raciocínio, ainda que ao argumento da preservação de uma candidatura feminina, enfraquece toda a estrutura legal e jurisprudencial voltada à promoção do relevante papel feminino na política.
- t) A candidata se elegeu à custa de outras mulheres que foram silenciadas no processo e não puderam participar do pleito, o qual foi permeado por candidaturas fictícias. Assim, haveria a preservação de votos inautênticos canalizados à candidata eleita, posto que sem outras efetivas concorrentes mulheres, como quer a política de cotas, viabilizou-se a aferida canalização injusta de votos.
- u) A política de quotas de gênero não pretende a eleição de mulheres a qualquer custo, inclusive daquelas que se beneficiaram de uma chapa montada de maneira fraudulenta e assim puderam vocacionar para si mesmas as aspirações sociais pela maior participação feminina na política. Não se quer que a igualação de gêneros se promova por esses caminhos.



- v) A política de cotas de gênero só existe desde que respeitada a não existência de fraude. Quando existe fraude, não é possível mais falar em aplicação dessa política de cota.

No mesmo sentido a Min. Cármen Lúcia e o Min. Alexandre de Moraes acrescentam que a preservação do Estado Democrático de Direito exige que não se façam concessões com ilícitos, o que requer, no caso concreto, alcançar todos aqueles que se elegeram na chapa proporcional que se valeu de fraude à cota de gênero, inclusive as mulheres.

O Judiciário não pode fazer concessões com ilícitos. (...) Estou dizendo que a leitura que não seja feita, no sentido de que nós queremos a qualquer custo. Nós queremos uma República democrática, de igualdade de homens e mulheres, e, portanto, é preciso que a gente chegue a isso, cumprindo a lei, nos termos da lei. (...).

Em sentido contrário, o Min. Floriano de Azevedo Marques defendeu que:

Se cassar o mandato da única mulher eleita que recebeu o maior número de votos de sua agremiação, correndo-se o alto risco de o cargo vir a ser ocupado por um homem reduzindo ainda mais a diminuta representatividade feminina naquela Câmara de Vereadores. Penso que não se deve admitir decisões no sentido de sancionar a violação da política afirmativa – cuja finalidade é ampliar a participação das mulheres na Política – com resultado contrário ao almejado.

É um contrassenso político e normativo que a sanção por violação à cota de gênero nas eleições municipais redunde exatamente na redução do percentual de mulheres no Parlamento municipal e, conseqüentemente, no afastamento ainda maior de mulheres na Política.

A supervisão do cumprimento de uma política afirmativa precisa, necessariamente, resultar em sua maior efetividade possível, jamais se admitindo, ao buscar sua consecução, que seja reduzido ou violado o direito fundamental que almeja concretizar.

Há de incidir o princípio da proporcionalidade porque, como sabido, está ele umbilicalmente ligado ao princípio da finalidade decorrente da necessidade de concretização do interesse público. E, diante da excepcionalidade averiguada na hipótese dos autos, a aplicação dos comandos normativos sancionatórios, a partir da procedência da AIME, ensejaria na inconstitucionalidade concreta resultante da afronta ao próprio princípio isonômico de gênero que afinal se busca proteger, reputada a desproporcional subtração de um mandato feminino, muito mais relevante em termos de



política afirmativa do que a reserva de vagas estabelecida pela Lei das Eleições.

A Min. Isabel Gallotti propôs que todos os casos concretos, em que houver uma mulher eleita, e essa mulher não seja partícipe da fraude, sejam anulados os votos de todos os homens “– então, eu estou dando uma consequência para fraude –, porque essas fraudes, elas costumam ser feitas para colocar mais homens no DRAP, em prol dos homens e não das mulheres, pelo menos no momento atual”. Citando Marilda de Paula Silveira, enfatiza que:

Cassá-las seria como punir a vítima; não uma, mas duas vezes: primeiro quando enfrentam todos os injustificáveis filtros partidários e sociais para conquistar uma cadeira, e, depois, quando são cassadas sem praticar absolutamente nenhum ilícito, apesar de seu esforço. Extirpar o mandato das mulheres que se elegeram concretizando a ação afirmativa porque houve fraude alheia (justamente advinda daqueles(as) que aprofundam o ciclo de desigualdade) – seria um absoluto contrasenso democrático. Uma autofagia da ação afirmativa. Mas, sobretudo, será mais um desincentivo à participação feminina.

O Min. Raul Araújo defendeu que a aplicação da lei não pode render ensejo à frustração da sua finalidade essencial e prática. Seria sem propósito, injusto e sem sentido permitir a utilização da lei justamente para fulminar o legítimo objetivo da norma na parte efetivamente alcançada no caso concreto. Enfatiza que “não se sustenta uma aplicação dogmática da lei apartada de qualquer racionalidade a ponto de eliminar completamente o parcial êxito alcançado em cumprimento à finalidade da norma tornando-a absolutamente frustrada no caso”.

Outro importante fundamento do Min. Raul Araújo é sobre a natural flexibilidade das normas citando que, até mesmo no Direito Penal, as regras não são inflexíveis, considerando as excludentes de ilicitude em situações específicas, bem como que o Supremo Tribunal Federal – STF já declarou que inexistirem direitos absolutos, havendo casos em que o intérprete deve proceder à ponderação de princípios em hipótese de colidência de normas constitucionais.

Percebe-se que, mesmo o Recurso Especial tendo sido julgado pela maioria dos ministros favorável à cassação integral do DRAP, os argumentos dos vencidos não podem ser desconsiderados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fraude à cota de gênero representa uma chaga que compromete o ideal democrático de inclusão e pluralidade na política. Sua ocorrência impõe ao sistema de Justiça Eleitoral a adoção de mecanismos rigorosos de fiscalização e punição, como a cassação do DRAP e a anulação dos votos obtidos pela legenda infratora. Contudo, a aplicação literal dessas sanções, embora respaldada na legislação e reafirmada por precedentes, pode atingir diretamente mulheres eleitas



que deveriam ser amparadas pela política afirmativa.

A análise de casos concretos revela situações em que a cassação de mulheres eleitas resulta na substituição de representantes femininas por candidatos homens. Essa consequência, embora legalmente coerente sob a ótica da aplicação literal da lei, enfraquece a finalidade tutelada pela própria política de cotas de gênero, que é ampliar a presença das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Entre a tutela do direito, representada pela regra que impõe a proporcionalidade mínima de gênero nas candidaturas, e o direito tutelado, consistente na efetiva participação feminina na política, como expressão do princípio constitucional da isonomia, impõe-se reconhecer a existência de um verdadeiro conflito, sendo este último de maior relevância normativa e axiológica.

Ainda que o entendimento pela cassação integral do DRAP seja plausível e devidamente fundamentado, compreendemos que não se trata de fazer concessões ao ilícito, mas de aplicar a técnica da ponderação de princípios, à luz do caso concreto, considerando a razoabilidade, a proporcionalidade e, sobretudo, a finalidade normativa da ação afirmativa.

Punir uma mulher eleita, que não participou da fraude, em razão de irregularidades cometidas pelo partido, não parece ser o caminho mais eficaz para fortalecer a inclusão feminina na política, pelo contrário, tal medida compromete a efetividade da norma que visa reduzir desigualdades históricas.

A função do Direito não se limita à garantia de segurança jurídica nas relações sociais e institucionais, mas também deve atuar como instrumento de transformação social, guiado pelos princípios constitucionais da dignidade, igualdade e inclusão como pilares da ordem democrática. Cassar mulheres em nome da legalidade, quando isso significa suprimir o exíguo espaço já conquistado por elas no Parlamento, é sacrificar o espírito da norma em nome da rigidez formal da regra.

De toda forma, a orientação do TSE de cassação de todo o DRAP deve prevalecer na justiça eleitoral. Todavia, é possível que o debate seja retomado no Congresso Nacional para que a legislação eleitoral possa prever, de forma expressa, uma excepcionalidade que preserve o mandato da mulher eleita, quando sua cassação, por fraude à cota de gênero, implicar a convocação de um suplente homem. Entre a tutela do direito e o direito tutelado, deve prevalecer este último: a inserção das mulheres nos espaços de poder, garantindo que nossas instituições representem, de forma legítima, a diversidade e a pluralidade do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2025.



BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 73**: dispõe sobre a caracterização da fraude à cota de gênero. Aprovada em 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sumulas-do-tse/sumula-no-73>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062, Granjeiro/CE. Relator: Ministro André Ramos Tavares. Julgado em: 18 abr. 2024. Plenário Virtual. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Ministério das Mulheres lança campanha “Mais Mulheres no Poder, Mais Democracia”**. Brasília, 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/junho/ministerio-das-mulheres-lanca-campanha-mais-mulheres-no-poder-mais-democracia>. Acesso em: 28 set. 2025.

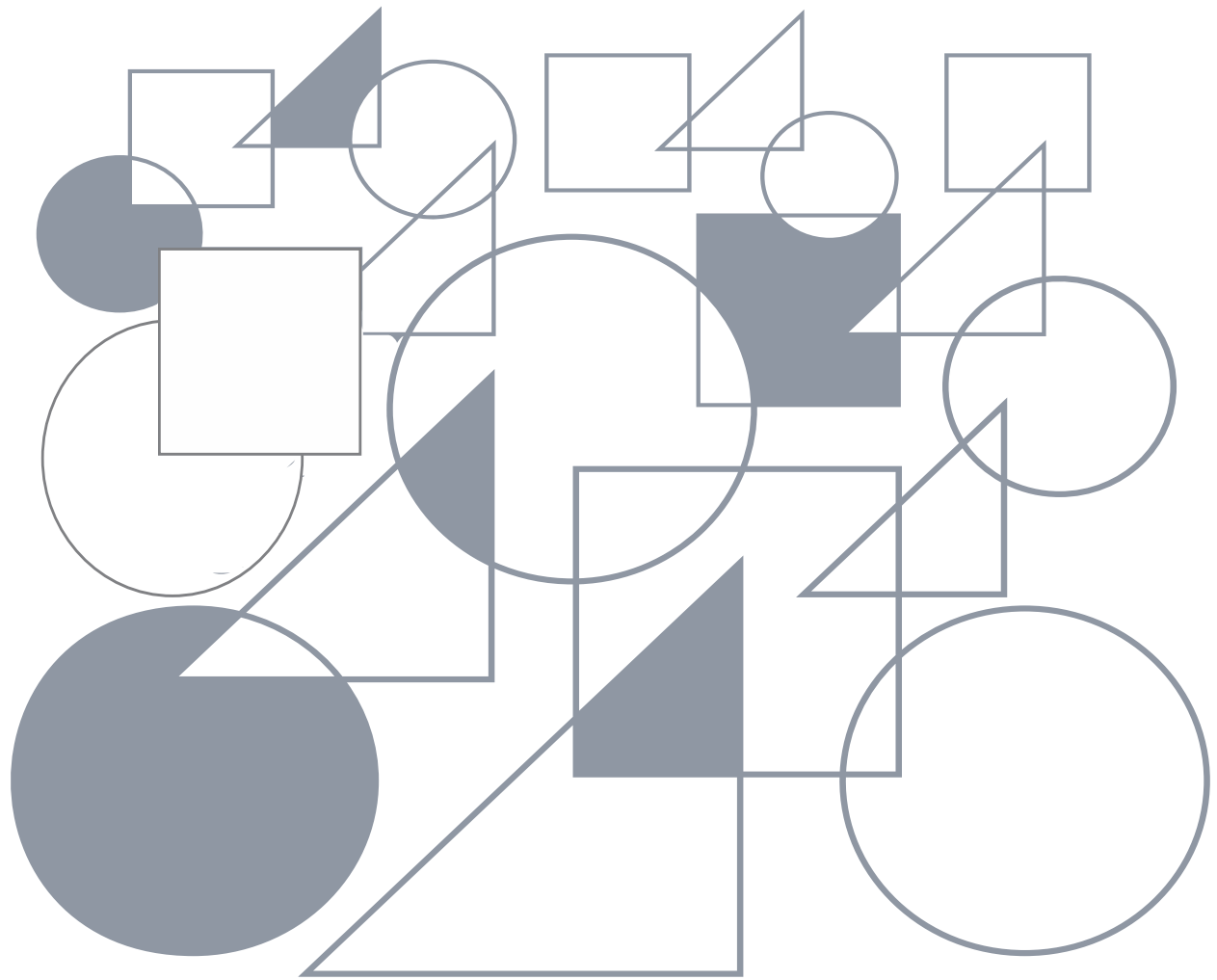
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE aprova súmula sobre fraude à cota de gênero**. Brasília, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/tse-aprova-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 28 set. 2025.

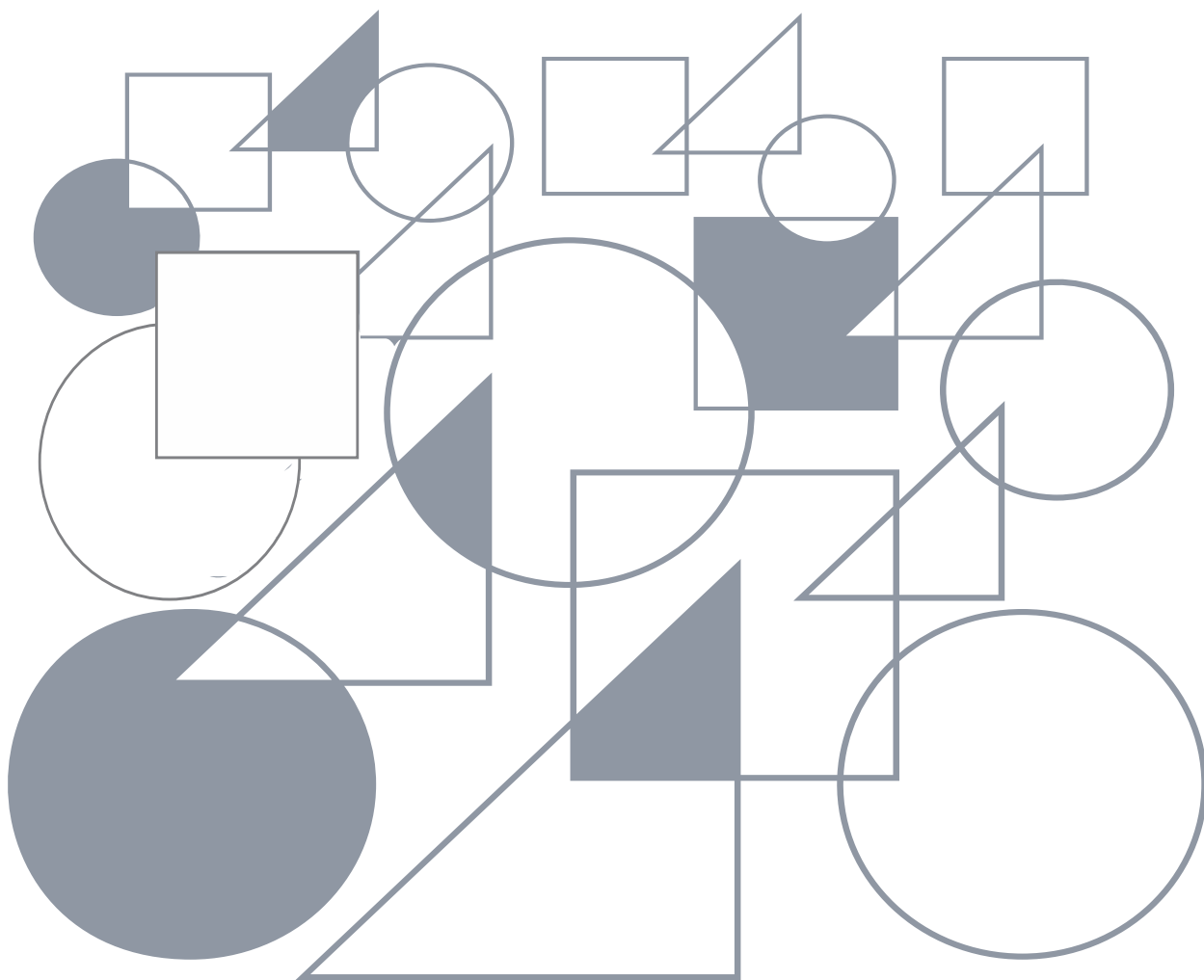
DANTAS, Agamenilde Dias Arruda Vieira; ALMEIDA, Ricardo Vital de. Princípios e Regras. In: ALMEIDA, Ricardo Vital de; SANTOS, Ivanoska Maria Esperia Gomes dos; SILVA, Saulo Medeiros da Costa Silva. **Princípios do processo civil brasileiro**. Campina Grande: EDUEPB, 2024.

FREITAS, João Gabriel Caetano; SILVA, Lunary Cândido da. Efetividade das cotas de gênero e do fundo partidário à candidatura feminina: acesso à comunicação e políticas públicas para as mulheres. *Revista de Estudos Interdisciplinares do Vale do Araguaína*, [S. l.], v. 5, n. 04, 2022.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Tributação e Desenvolvimento – Homenagem ao Prof. Aires Barreto**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. (Coleção: Tributação e Desenvolvimento).

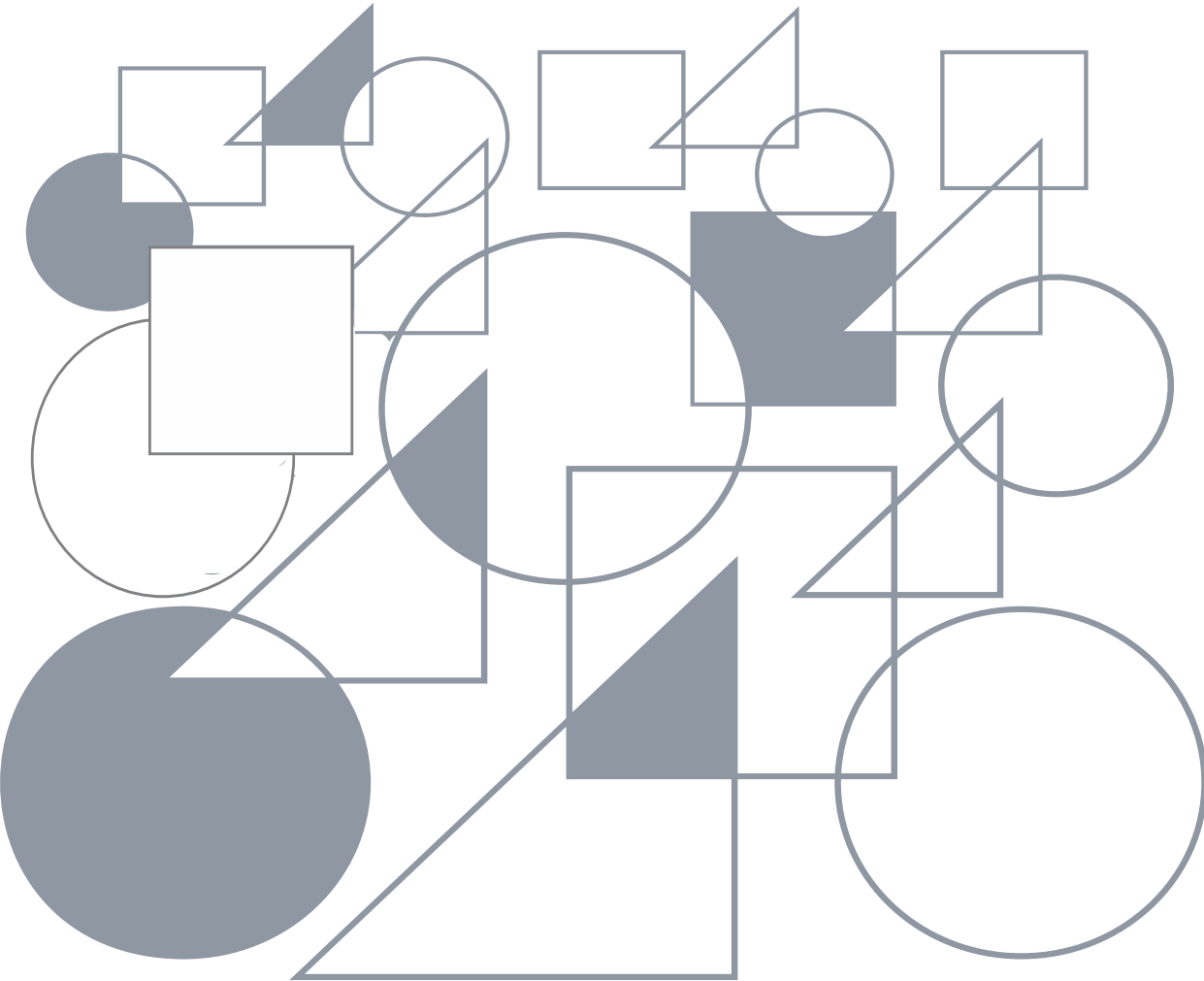






RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIMINUIÇÃO DO NÍVEL DE COMPETIÇÃO ELEITORAL





RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIMINUIÇÃO DO NÍVEL DE COMPETIÇÃO ELEITORAL

*Thiciane Carneiro Santa Cruz*¹⁶³

*Luciano Neves de Oliveira*¹⁶⁴

*Clóvis Alberto Vieira de Melo*¹⁶⁵

*Jimmy Matias Nunes*¹⁶⁶

*Marcel Augusto Brito Neves Pereira*¹⁶⁷

RESUMO

Em 2015 o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas a partidos e candidatos. O argumento central era inibir o uso do poder econômico nos pleitos eleitorais bem como evitar durante as futuras gestões relações não republicanas entre governantes e empresas financiadoras. Por outro lado, é possível que esse rearranjo institucional possa ter produzido uma externalidade negativa, sendo esta a diminuição do nível de competição eleitoral. Em grande medida pode-se dizer que o novo dispositivo favoreceu aqueles que já se encontravam no poder, que são detentores da máquina administrativa e de todo capital político que a mesma lhe confere, o que por si produz desigualdade na competição eleitoral. Os opositores, até 2015, podiam contar com o financiamento empresarial de campanha, que seria um importante instrumento para se fazer frente a candidatos no poder. Sob este aspecto

¹⁶³ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com norte de pesquisa em Competição Eleitoral. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC – Minas; Professora da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da UNIESP; Advogada; Administradora; Vice - Presidente da Comissão de Direito Eleitoral e Parlamentar da OAB/PB; Vice-Presidente da Comissão Especial de Estudo da Reforma Política do CFOAB.

¹⁶⁴ Professor graduado em História pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), professor e coordenador pedagógico do Centro Educacional Arte e Vida. Trabalho aprovado na - Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), sobre Financiamento Partidário, trabalho usado na tese de Mestrado com temática Financiamento Partidário e Corrupção.

¹⁶⁵ Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e coordenador do Lab Policy Solutions – Laboratório de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Políticas Públicas. Atua como docente nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Ciências Sociais da UFCG. Sua agenda de pesquisa concentra-se no funcionamento das instituições políticas, com investigações sobre a dinâmica das emendas parlamentares, fenômenos da corrupção e estratégias de inovação no setor público.

¹⁶⁶ Advogado. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) e em Direito Público pela Faculdade de Minas (FACUMINAS). Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), tendo cursado parte da graduação na Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

¹⁶⁷ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (ESMAT). MBA em Gestão Empresarial (FGV). Vereador Eleito pelo PSB na cidade de Mata Grande (Alagoas). Advogado. Publicitário. Sua agenda de pesquisa concentra-se nos efeitos do Marketing e da Comunicação Política no êxito eleitoral.



questiona-se se a proibição ampliou a desigualdade de competição entre situação e oposição. Nesse trabalho objetiva-se, comparando as eleições municipais de 2012 e 2016 em todo país, verificar se a proibição, de fato, favoreceu os candidatos à reeleição.

Palavras-chaves: Financiamento de campanha; doações de pessoas jurídicas; competição eleitoral.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre financiamento de campanha eleitoral é um tema recorrente quando se discute sistemas eleitorais.¹⁶⁸ No Brasil, decisão de 2015 do Supremo Tribunal Federal (STF) terminou por modificar a norma adotada e proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por parte de pessoas jurídicas.

Esse tipo de proibição não é uma novidade no Brasil. A Lei orgânica dos partidos políticos de 1965, em seu artigo 56, já vedava expressamente aos partidos políticos receber direta ou indiretamente recursos de empresas privadas, o que vigorou pelo menos por nove eleições, dentre as quais duas presidenciais diretas. Esse dispositivo figurou até 1995, quando foi editada a Lei nº 9.096, que dispõe sobre partidos políticos, e, em seu artigo 38, foram estipuladas as fontes que deveriam constituir o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), dentre as quais, as doações de pessoas físicas e jurídicas. Segundo Speck (2012) essa mudança institucional em grande medida deu-se como reação a escândalos ocorridos no início dos anos 1990, dentre os quais um envolvendo o então Presidente da República e seu tesoureiro de campanha, que culminou com uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).¹⁶⁹

A decisão do STF concernente a proibição de doações de pessoas jurídicas, na esteira do voto do relator Ministro Luiz Fux, ocorreu como resposta a provocação, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.650, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), o qual argumentou serem inconstitucionais os dispositivos constantes nas Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97, sob o fundamento de sua incompatibilidade com a Carta Magna. Os pedidos de inconstitucionalidade compreendiam:

- (a) “seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, **a contrario**

¹⁶⁸ Entenda-se financiamento de campanha como os recursos materiais utilizados na eleição para convencer o cidadão a lhe conceder um voto (Speck, 2006).

¹⁶⁹ CPI mista requerida pelo Partidos dos Trabalhadores (PT) para apurar denúncias de Pedro Collor de Mello, irmão do presidente Fernando Collor de Mello, referente a Paulo Cesar Farias, tesoureiro de campanha em 1989 de Collor, que segundo Pedro Collor, estaria solicitando propinas a empresários em nome do Presidente da República.



sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão”; (b) “seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão” [...] (BRASIL, 2015, grifo do autor).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

Deste modo, as doações para financiamento de campanha eleitoral (majoritária e proporcional), de acordo com o STF, passariam a ser apenas as provenientes de pessoas físicas, no limite de até 10% (dez por cento) do imposto de renda declarado no ano anterior ao do pleito, permanecendo incólume o financiamento público indireto através do fundo partidário e do direito ao horário eleitoral gratuito dos partidos tanto em anos não eleitorais como também no período eleitoral.

A decisão significou a exclusão da possibilidade de doações de pessoas jurídicas no processo eleitoral, o que causou divergências dentro da própria Corte, tendo manifestado outros ministros posicionamentos contrários a este entendimento.

Alguns dias após a decisão do STF a então Presidente Dilma Rousseff vetou a alteração da Lei 13.165/2015, aprovada no Senado Federal, que reintroduzia a possibilidade de financiamento eleitoral por empresas, o que garantiu a aplicabilidade da proibição já nas eleições de 2016.¹⁷⁰

O financiamento empresarial de campanha eleitoral, bem como as suas formas, não é um tema pacífico no Brasil. Speck (2012) sugere que esse tema está

¹⁷⁰ A presidente Dilma Rousseff sancionou, no dia 29 de setembro de 2015, a Lei da Reforma Política aprovada pelo Congresso Nacional, com o veto de sete itens, entre eles o que permitia a doação de empresas a campanhas eleitorais. O artigo sobre doações de empresas vetado pela presidente tinha a seguinte redação aprovada no Congresso: "Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações". Ao justificar o veto, a presidente Dilma Rousseff se baseou na decisão Supremo: "A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF".



umbilicalmente vinculado a discussão sobre corrupção. Segundo Peixoto, “em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita e indissociável relação existente entre as esferas de poder econômico e político, ou seja, entre dinheiro e eleições” (2010).

Há divergências na classe política, na literatura e no meio jurídico. No tocante ao financiamento empresarial, o fato é que o Brasil experimentou durante a sua história as duas realidades: dez eleições com restrições a doação empresarial, incluindo a de 2016, e pelo menos dez eleições com financiamento empresarial (1996 a 2014). Além disso, não é possível afirmar que as mazelas envolvendo relações promíscuas entre governantes e empresários foram exclusividade de apenas um desses períodos.

No entanto alguns defensores da vigência do financiamento empresarial nas campanhas políticas alertam para externalidades negativas, dentre as quais a diminuição da competição eleitoral, uma vez que a ausência de tal tipo de financiamento poderia favorecer os candidatos que já estivessem no poder. Portanto, os candidatos à reeleição seriam favorecidos por esta mudança institucional. Verificar se de fato isso se comprova é o principal objetivo desse trabalho. Para tanto, a pesquisa, ainda em fase exploratória, buscou verificar se de fato houve aumento da prevalência daqueles candidatos que se lançaram a reeleição, a partir da comparação dos resultados das eleições de 2012 e 2016, a primeira com financiamento empresarial e a segunda com restrição.

Além do objetivo proposto acima, buscou-se também nessa pesquisa: 1) descrever os argumentos contrários e favoráveis dos ministros do STF quanto a restrição das doações empresariais; 2) analisar padrões de financiamento de campanha municipal, a partir das prestações de contas de 2012; e 3) relacionar volume de financiamento recebido e voto.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL E A PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE PESSOAS JURIDICAS PELO STF

Nesta seção serão expostos os argumentos dos ministros do STF constantes Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.650, que versa sobre a restrição ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica para partidos políticos e candidatos.

No Brasil o financiamento de campanha é misto, uma vez que ao lado da possibilidade de doações por pessoas físicas, tem-se a alocação de recursos públicos destinados aos partidos, através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Esse fundo é constituído por recursos públicos e particulares, conforme previsto no art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:

[...] I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem



destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A liberação de recursos financeiros durante o ano ocorre mensalmente por meio do duodécimo, obtido com a divisão em 12 partes iguais da dotação orçamentária destinada ao fundo partidário, e de recursos oriundos de multas previstas no Código Eleitoral, na Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) e na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), conforme a arrecadação do mês anterior.¹⁷¹

Os cálculos mensais para distribuição do total do fundo partidário é feito da seguinte forma, de acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995,

I) 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos; II) 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Os partidos políticos que estão habilitados a receber o fundo partidário são todos aqueles que não violarem o art. 37-A da Lei nº 9.096/1995, o qual dispõe que “[...] a falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”. A Resolução número 23.464, de 17 de dezembro de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regulamenta que os valores relativos à multas e penalidades pecuniárias previstas no Código Eleitoral e em leis conexas são recolhidos de acordo com o art. 4º da Resolução nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004 do TSE. Assim como as renúncias fiscais que permitem aos partidos a veiculação dos denominados programas partidários e dos guias eleitorais no ano das eleições.

Ao vedar o financiamento de empresas, o STF não proibiu o financiamento privado de forma absoluta, mas apenas o limitou às pessoas físicas. O posicionamento adotado pelo STF não foi resultante de uma decisão unânime, na medida em que três ministros não concordaram com a proibição ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, dentre eles o ministro Teori

¹⁷¹ Resolução TSE nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004 - Brasília - DF, que disciplina o recolhimento e a cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).



Zavascki, que alegou que esta proibição não impediria a prática de caixa 2 ou outro meio de burlar a fiscalização da justiça eleitoral.

O relator do caso, o Ministro Luiz Fux, iniciou seu voto no que tange pessoas jurídicas ressaltando que as mesmas não têm direitos políticos: “Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas” (BRASIL, 2015, pg. 26).

Continuando, Fux sugeriu que o alto custo para realização de uma eleição é devido a participação das pessoas jurídicas como patrocinadoras:

[...] Este cenário se agrava quando se constata que as pessoas jurídicas, nomeadamente as empresas privadas, são as principais doadoras para candidatos e partidos políticos. Deveras, as pessoas jurídicas são as grandes protagonistas no “amento das campanhas eleitorais, respondendo pela absoluta maioria das doações (BRASIL, 2015, pg. 27).

Sob este aspecto, cabe ressaltar que o custo de uma eleição realmente é alto e que grande parte dele é arcado pelo setor público, quer seja pela estrutura pública envolvida, que na eleição de 2016, por exemplo, foi estimada em 600 milhões de reais, quer seja pelo financiamento previsto em lei para os partidos políticos, a exemplo do fundo partidário, que em 2017 teve dotação orçamentária superior a 728 milhões de reais. Ademais, tomando-se como parâmetro as eleições de 2012 e 2014, ambas com financiamento empresarial vigente, as receitas declaradas pelos candidatos somaram R\$ 4.074.160.014,21 e R\$ 3.746.482.388,11 respectivamente. Do montante da eleição de 2012, 17,42% teve como fonte de receita as pessoas jurídicas (Tabela 7), enquanto que na eleição de 2014 esse percentual chegou a pouco mais de um quarto, sendo ele de 26,06% (Tabela 19, anexo). Além disso nem todos os candidatos que participam dos pleitos eleitorais, recebem doações de pessoas jurídicas. Dos 5.506 candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2014, apenas 1.736 (31,53%) declararam ter recebido doações de pessoas jurídicas (Tabela 20, anexo). No entanto, não se descarta a possibilidade desses dados terem inconsistências, uma vez que são informados pelos próprios candidatos, que podem errar por imperícia ou mesmo por má fé. Por outro lado, não há qualquer outra informação que demonstre o contrário, o que torna imprecisa a assertiva do Ministro Fux. Destaque-se que parte da literatura é cética quanto a qualidade desses dados, todavia autores como Samuels (2006) apontam para utilidade dos mesmos.

O Relator ainda afirma que a solução não é apenas proibir o financiamento, mas combinar a vedação com o aprimoramento dos mecanismos de controle. Afirmou, também, que a retirada de financiamento de campanha por pessoas jurídicas facilitaria a transparência nas doações:

Na realidade, tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aperfeiçoamento das ferramentas de controle podem



caminhar juntas. E, a este respeito, proscrever a doação por pessoas jurídicas pode, inclusive, facilitar a tarefa dos órgãos de controle, uma vez que se tornam *autoevidentes* as campanhas mais dispendiosas (BRASIL, 2015, pg 30).

O primeiro contraponto ao posicionamento de Fux foi apresentado por seu colega, ministro Teori Zavascki, que se mostrou favorável à doação por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Sugeriu que as práticas não republicanas para conseguir meios com fins de cobrir custos de campanhas iriam aumentar, ao invés de diminuir, indo em sentido oposto ao que pretendia com a proibição (BRASIL, 2015). Zavascki argumentou:

“[...] a abertura que permitiu doações por parte de pessoas jurídicas, em níveis limitados e acompanhados por sistema de controle, como hoje está consagrado nas normas aqui atacadas, resultou de uma opção legislativa explicitamente concebida como resposta às imodações, fraudes e descaminhos *verificados quando vigorava a proibição que aqui se busca reimplantar*, mazelas que vieram à tona durante as investigações de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI desencadeada no governo do então presidente Fernando Collor de Mello. Na ocasião, firmou-se o consenso de que a proibição pura em simples do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seria uma alternativa hipócrita para minorar a natural e inevitável insinuação do poder econômico sobre as eleições. A admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a aposta que acabou sendo adotada [...] [...] Presente essa realidade, mostra-se uma alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime proibitivo anterior” (BRASIL, 2015, pg. 08).

Outro posicionamento contrário ao do Ministro Fux partiu do Ministro Gilmar Mendes, que inicialmente relata como é o atual sistema de financiamento de campanhas no Brasil, ressaltando que apesar de merecer aperfeiçoamento ainda é um sistema que possibilita a competição eleitoral. Para o Ministro o que degrada o sistema eleitoral são os abusos perpetrados por quem está no poder, corroborados por uma legislação ineficiente e pela falta de fiscalização. Gilmar Mendes alerta que a proibição ao financiamento de campanha por pessoas jurídicas já existiu diversas vezes no Brasil e que as condutas praticadas no decorrer destas proibições em nada se diferenciam das atuais descobertas feitas pela operação lava jato. Descreve ainda que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI):



[...] do Esquema PC Farias produziu um relatório cujo CAPÍTULO X, intitulado DOS FATORES QUE POSSIBILITAM “ESQUEMAS” DO TIPO PC, teve como primeiro item O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS. Ao discorrer sobre relações escusas que se estabeleceram entre grandes empreiteiras e parte do poder político, o relatório da CPI já mencionava obras superfaturadas, entre outros fenômenos, que voltam a ser escancarados, atualmente, pela Operação Lava Jato (Brasil, 2015, pg. 27).

A CPI, segundo Gilmar Mendes, revelou graves ilícitos ligados ao financiamento da campanha eleitoral. Em seu relatório, a CPI também alertava para a hipocrisia que existe em acreditar que a proibição de financiamento por pessoas jurídicas excluiria as empresas de participarem das campanhas:

Além disso, o relatório da CPI afirmava com clareza e considerando a experiência comparada, que a legislação brasileira, ao vedar as doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais, era assaz restritiva e, portanto, irreal. Consignava que o fluxo de recursos de empresas para campanhas era realidade em todo o mundo civilizado e que a legislação brasileira beirava o ridículo, uma vez que estava comprovado, à saciedade, que ela não era capaz de impedir o aporte de recursos de empresas para as campanhas. Isso levava à conclusão de que seria hipocrisia a manutenção da vedação de recursos de empresas nas campanhas eleitorais [...] (BRASIL, 2015, pg. 27-28).

Naquela época também já existia o alerta para o valor dispendido em uma campanha e para a falta de fiscalização com estes gastos:

[...] e que, nesse sentido, o que o país precisava de fazer era, não apenas regulamentar com rigor o aporte de recursos nas campanhas (entrada de recursos), mas sobretudo, impor limites aos gastos (saídas de recursos) das campanhas, os quais deveriam ser fiscalizados com máxima eficiência pela Justiça Eleitoral. [...] *“A verdade é que a Justiça Eleitoral tem-se contentado com um controle formal das prestações de contas* (Brasil, 2015, pg. 33, grifo do autor).

O Ministro Gilmar Mendes continua sua relatoria demonstrando preocupação com as falhas na regulamentação e o receio de que a solução encontrada seja o retorno ao “*status quo* da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor”. O retorno da permissão de doação de pessoas jurídicas as campanhas eleitorais, foi com a edição da Lei 8.713/93 que foi regulamentada pela Resolução nº 14.426, de 7 de agosto de 1994, do TSE. Este conjunto normativo regulamentou as eleições de 1994. O voto continua com o relato do caso do



mensalão, em que várias ações que versam sobre o desvio de dinheiro da Petrobrás que foi utilizado em campanhas eleitorais que tramitam no STF:

Tramitam no Supremo Tribunal Federal e na Justiça Federal de Curitiba várias investigações, tendo como pano de fundo o recebimento de valores desviados da Petrobras para financiamento de campanhas de políticos aliados. Os próprios diretores das empreiteiras afirmam, sistematicamente, que, por ordem dos políticos que operavam o esquema, deixavam de pagar as propinas pela via normal – contas ocultas ou dinheiro vivo – e faziam depósitos como doações de campanha (BRASIL, 2015, pg. 41).

Ressalta que empresas como a Petrobras são patrimônio público e que tiveram valores públicos desviados (por quem estava no poder) para financiar campanha em benefício próprio:

[...] Note-se que estamos, agora sim, falando de financiamento público de campanhas. Financiamento público de apenas um dos lados na disputa eleitoral: aquele que indica a direção da empresa. Financiamento mediante desvio de valores públicos para particulares (BRASIL, 2015, pg. 42).

Faz saber que as doações de pessoas físicas não são tradição em nosso País e que não competem de forma alguma com as volumosas doações declaradas pelos candidatos, com isso ele reforça em seu voto que vão aumentar consideravelmente as condutas envolvendo doações clandestinas de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2, bem como estimular a prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”.

O Ministro em seu voto alerta para o fato da legislação eleitoral permitir condutas como participação em entrevistas, programas e debates antes do registro de candidatura; propaganda em bens particulares; colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas para distribuição de material de propaganda ao longo das vias públicas; distribuição de folhetos, volantes e outros impressos; realização de comícios e utilização de aparelhagem de som; realização de carreata com carro de som entre outros meios que ele chama de “aproximação com o eleitor” são custosos e vão fazer com que os candidatos busquem alternativas para custeá-las, o que na visão dele apenas o fundo partidário, as doações por pessoas físicas e recursos próprios não vão suportar.

Mendes destaca ainda que

[...] a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos



arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral¹⁷². (BRASIL, 2015, pg. 49)

Relata ainda que o maior objetivo desta ADI é perpetuar no governo o que ele chama de “partido do poder” não por ele ter feito uma gestão eficiente e que por isso mereça continuar a execução de seus atos administrativos, mas sim por impossibilitar a concorrência eleitoral, pois inviabiliza qualquer outro partido de oposição de ter condições financeiras para se candidatar em iguais condições com o partido que está na situação. As doações por pessoas jurídicas produzem um maior equilíbrio entre os concorrentes, uma paridade de armas entre os candidatos. Argumenta ainda que por mais paradoxal que possa parecer:

[...] as doações privadas são instrumento de reequilíbrio do processo eleitoral. A situação já goza de maior exposição, seja pela natural visibilidade dos mandatários, seja pelo desvirtuamento da propaganda institucional, convertida em *marketing* da pessoa do governante. À oposição, resta buscar, na iniciativa privada, recursos para promover seu projeto. Proibir, formalmente, o acesso ao capital privado favorece, diretamente, a situação (BRASIL, 2015, pg. 56)

O ministro encerra seu voto alegando que será uma ingenuidade do País achar que proibindo o financiamento privado estará acabando com a corrupção e as formas de desvios para financiamento de campanha, lembra ele que tal proibição já existiu e em nada contribuiu para o desenvolvimento da nação levando a um *impeachment* de presidente da república. Por fim, fixa mais uma vez que o desequilíbrio eleitoral de tal medida causará a supressão da concorrência eleitoral e a eternização do partido que está na situação (BRASIL, 2015).

O terceiro que acompanhou a divergência iniciada pelo Ministro Teori foi o Ministro Celso de Mello. Ele afirmou em seu curto voto que a Constituição da República não proíbe o financiamento de campanha, seja por pessoa física ou jurídica, mas sim os abusos oriundos:

Em uma palavra: as doações eleitorais, **refiram-se** elas a pessoas físicas ou a pessoas jurídicas de direito privado, **são legítimas, mostrando-se unicamente incompatíveis** com o modelo **consagrado** em nossa Constituição, **se e quando** efetivadas **de modo abusivo** (BRASIL, 2015, pg. 01, grifo do autor).

Boa parte dos argumentos utilizados nos votos dos ministros do STF podem ser verificados na literatura pertinente ao tema, em especial aquela que relaciona financiamento de campanha a corrupção, a exemplo de Fleischer (1996).

¹⁷² BRASIL, Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 - DF, voto do Ministro Gilmar Mendes, página 49.



Pereira (2003) ao sugerir mudanças institucionais para combater desvios de recursos públicos, aponta que o financiamento de campanha, historicamente, sempre foi um convite a corrupção. Na mesma linha Griner e Zovatto (2005, pg 19) sugerem também que financiamento político é sempre associado a escândalos de corrupção. Os autores, analisando fundos políticos na América Latina, sugerem que estes estão relacionados dentre outros fenômenos, a violações da legislação vigente, propina em troca de favores, compra de votos, dentre outros. Além dos problemas envolvendo a corrupção, para alguns o financiamento empresarial favorece aqueles que detêm maior poder econômico (ARAÚJO, 2004). No limite, essa situação poderia colocar em cheque a própria qualidade da representação.

Por outro lado, alguns estudos têm demonstrado que os resultados positivos contra a corrupção não dependem apenas do desenho institucional, o qual constitui condição necessária, mas não suficiente, devendo existir sistemas de controle que apresentem melhor desempenho (MARENCO, 2010).

A despeito da controvérsia em torno do financiamento de campanha, esse é um dos eixos principais de qualquer regulação em matéria de financiamentos dos partidos. Para Rubia (2005) as [...] opções incluem o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e numerosas variantes de financiamento misto.

A partir de *survey* produzido pelo Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA), que tem como unidade de análise 180 países, é possível verificar a variação de modelos, traçando um quadro acerca de como os países têm tratado o tema do financiamento partidário.¹⁷³

Em geral, a maioria dos países não restringem a doação de empresa, tanto para partidos como para candidatos. Constata-se, a partir dos dados da tabela 01, que menos de 26% dos países possuem restrições ao financiamento corporativo, dentre os quais Bélgica, Canadá e Grécia. Já países como Dinamarca, Colômbia e Alemanha permitem doações empresariais.

TABELA 1 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES EMPRESARIAIS PARA PARTIDOS E CANDIDATOS

RESTRIÇÃO	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	46	25,56	27,06	40	22,22	24,24
Não	124	68,89	72,94	125	69,44	75,76
Total	170	94,44	100,00	165	91,67	100,00
Dados omissos	10	5,56		15	8,33	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

¹⁷³ Disponível em: <http://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Os dados do IDEA utilizados nesse trabalho foram coletados no dia 09/05/2017.



Além de não restringir as doações empresariais, a maior parte dos países, também não estabelece um limite de gastos de campanhas de partidos e candidatos (Tabela 02), a exemplo da Índia e Finlândia. Entre os que limitam estão a Argentina e a Bulgária.

TABELA 2 - LIMITES PARA O MONTANTE DE GASTOS NA CAMPANHAS

LIMITAÇÕES	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	54	30,00	30,68	83	46,11	48,26
Não	122	67,78	69,32	89	49,44	51,74
Total	176	97,78	100,00	172	95,56	100,00
Dados omissos	4	2,22		8	4,44	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

A restrição passa a ser algo mais evidente entre os países quanto a doações de empresas que possuem algum tipo de relação econômica com os governos. Aproximadamente 48% dos países não permitem doações nessas condições (Tabela 3). O Brasil, antes da decisão do STF, era um dos países que permitia doações de empresas que possuíssem negócios com os governos.

TABELA 3 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES A PARTIDOS DE EMPRESAS COM CONTRATOS GOVERNAMENTAIS OU PARTICIPAÇÃO PARCIAL DO GOVERNO

PROIBIÇÃO	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	87	48,33	51,79	68	37,78	41,98
Não	81	45,00	48,21	94	52,22	58,02
Total	168	93,33	100,00	162	90,00	100,00
Dados omissos	12	6,67		18	10,00	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

Se aproximadamente 70% dos países não restringe as doações empresariais, na maior parte deles há algum tipo de aporte a partidos e candidatos por parte dos governos, segundo os dados do IDEA. Mais de 60% dos países financia de alguma forma tantos os partidos como as campanhas eleitorais (Tabela 04).



TABELA 4 – EXISTÊNCIA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

	FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS		
	N	%	% Válida
Sim	120	66,67	67,80
Não	57	31,67	32,20
Total	177	98,33	100,00
Dados omissos	3	1,67	
Total	180	100,00	

Fonte: IDEA

Nas tabelas 5 e 6 constam os dados referentes a como os países pesquisados tratam a prestação de contas de partidos e candidatos, bem como a sua transparência. Quanto aos gastos partidários regulares dos partidos, em momentos não eleitorais, mais de 70% dos países exige a prestação de contas, lembrando que a maior parte dos partidos recebem recursos públicos. Já em relação aos gastos durante as campanhas eleitorais a maioria dos países também exige a prestação de contas, embora em menor escala.

TABELA 5 – OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDOS E CANDIDATOS

	PRESTAÇÃO DE CONTAS REGULARES DOS PARTIDOS SOBRE SUAS FINANÇAS			PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA					
				PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	129	71,67	75,00	96	53,33	55,49	110	61,11	64,33
Não	43	23,89	25,00	77	42,78	44,51	61	33,89	35,67
Total	172	95,56	100,00	173	96,11	100,00	171	95,00	100,00
Dados omissos	8	4,44		7	3,89		9	5,00	
Total	180	100,00		180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

A maior parte dos países exigem ainda que as prestações de contas apresentadas sejam públicas, com vista a garantir a transparência dos gastos. No entanto, paradoxalmente, menos do que 50% dos países exigem que as identidades de doadores sejam públicas, o que no limite pode minimizar a transparência em torno das doações.



TABELA 6 - TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

	A PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS			A IDENTIDADE DE DOADORES A PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	112	62,22	74,17	74	41,11	49,66
Não	39	21,67	25,83	26	14,44	17,45
As vezes				49	27,22	32,89
Total	151	83,89	100,00	149	82,78	100,00
Dados omissos	29	16,11		31	17,22	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

3 METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratório-descritiva, cujo objetivo central é identificar mudanças de padrão na competitividade eleitoral após o fim do financiamento empresarial de campanhas, a partir da comparação entre os pleitos de 2012 e 2016. Não se pretende aqui estabelecer relações de causalidade, mas sim descrever tendências observáveis nos dados.

A primeira etapa da coleta de dados baseou-se em uma abordagem qualitativa, por meio de análise documental. Foram examinados a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, na qual o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, vedar a possibilidade de doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos, bem como a legislação pertinente ao tema. Essa análise permitiu contextualizar a decisão de 2015 e oferecer um panorama geral das regras de financiamento no Brasil até então.

Em seguida, buscou-se compreender os padrões de financiamento em âmbito internacional a partir de dados disponibilizados pelo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), que são apresentados na segunda seção deste trabalho.

Para a dimensão empírica nacional, foram utilizados dados referentes às eleições municipais para prefeito em 2008, 2012 e 2016, obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Embora as análises comparativas se concentrem nos pleitos de 2012 (último com doações de pessoas jurídicas) e 2016 (primeiro sem esse tipo de financiamento), os dados de 2008 foram incorporados para identificar quais candidatos se lançaram à reeleição em 2012.

A unidade de análise são todos os candidatos a prefeito em eleições ordinárias de primeiro turno. A variável dependente foi operacionalizada como o percentual de votos válidos obtidos por cada candidato em relação ao comparecimento total no município. Essa opção busca controlar variações na



abstenção, embora se reconheça que outras medidas (como votos em relação ao total de eleitores aptos) também poderiam ser empregadas.

Os dados foram tratados de forma quantitativa, com o emprego de estatísticas descritivas (médias, medianas, quartis e distribuições) e testes comparativos básicos (t-test e correlação de Pearson), de modo a verificar diferenças entre incumbentes e opositores, bem como entre candidatos financiados e não financiados. Dada a natureza exploratória da pesquisa, não foram aplicados modelos inferenciais complexos, e as inferências apresentadas devem ser interpretadas como indicativas de padrões e tendências, não como demonstrações de causalidade.

Por fim, com o objetivo de examinar se a proibição do financiamento empresarial alterou a dinâmica competitiva, foram analisados os desempenhos eleitorais de candidatos à reeleição em 2012 e 2016, comparando-os com os desafiantes. Ressalte-se que, por se tratar de uma análise descritiva, eventuais associações observadas entre mudanças no financiamento e desempenho eleitoral devem ser entendidas como sugestivas, servindo de subsídio para estudos futuros com desenhos metodológicos voltados especificamente à testagem causal.

Quanto ao tipo de pesquisa, este trabalho caracterizou-se por exploratória-descritiva.

A coleta de dados desenvolveu-se inicialmente a partir de uma abordagem qualitativa, tendo como técnica a análise de documentos, que foi utilizada para extrair informações da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, no âmbito da qual o STF decidiu, por maioria, vedar às pessoas jurídicas a possibilidade de doação para candidatos e partidos, bem como legislação pertinente a financiamento de campanha. A partir desses documentos foi possível traçar um quadro geral sobre as formas de financiamento de campanha permitidas no Brasil, bem como sobre o atual posicionamento do STF sobre a inconstitucionalidade da regra que autorizava o financiamento eleitoral praticado por pessoas jurídicas à partidos e candidatos até o ano de 2015.

Com o objetivo de entender quais os padrões de financiamento de campanhas no mundo, foram coletados junto ao IDEA, os quais foram descritos na seção dois desse *paper*.

Na sequência, com vista a descobrir os padrões de financiamento, sua relação com o voto, bem como se houve aumento de sucesso entre aqueles que se lançaram a reeleição, optou-se por coletar dados das campanhas eleitorais para prefeito de 2008, 2012 e 2016, bem como as prestações de contas dos candidatos nas eleições de 2012, junto ao TSE. Apesar das análises de referirem as eleições de 2012 e 2016, os dados de 2008 foram necessários para se identificar em 2012 que estaria se lançando a reeleição.

A unidade de análise da pesquisa são todos os candidatos a prefeito para eleições ordinárias de primeiro turno.



Os dados coletados foram tratados quantitativamente e permitiu produzir estatísticas descritivas e testes de hipóteses com o intuito de atingir os objetivos da pesquisa, os quais estão descritos na próxima seção.

Para averiguar se a proibição do financiamento por pessoas jurídicas beneficia aqueles candidatos que já se encontram no poder, foram examinadas as candidaturas dos prefeitos reelegíveis em 2012 e em 2016, isto é, daqueles que concorriam para seu segundo mandato, bem como as candidaturas lançadas pela oposição.

4 DADOS E ANÁLISES

Quando se discute financiamento de campanha, em geral sugeria-se que o maior volume é vem por meio de doações de pessoas jurídicas. Argumenta-se que empresas custeiam as campanhas eleitorais no Brasil, ocorrendo, portanto, uma influência exacerbada do poder econômico no processo eleitoral, o que do ponto de vista democrático não seria desejável.

Nessa seção analisam-se alguns padrões de financiamento de campanha eleitoral, tomando-se como objeto, a eleição municipal de 2012, última desse tipo com doações empresariais vigente. Em seguida os dados sobre doações de empresas serão confrontados com os resultados eleitorais, buscando com isso checar se há relação entre essas doações e o sucesso eleitoral. Por último, os dados de sucesso eleitoral de 2012 serão comparados com os dados de 2016, com vista a verificar se candidatos que buscaram reeleição obtiveram mais sucesso, portanto vantagens, com o fim das doações de pessoas jurídicas.

4.1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES DE 2012

A partir dos dados referentes às prestações de constas dos candidatos a prefeitos (14.844) e a vereadores (359.793) na eleição municipal de 2012, última em que a doação empresarial foi permitida, verifica-se um total de 2.783.514 recebimentos de recursos apresentados, distribuídos em nove tipos diferentes, conforme pode ser visto na tabela 7, sendo os referentes as doações a maior parte. Os valores correspondentes a essas receitas somam R\$ 4.074.160.014,21, dos quais 56,49% foram recebidos por candidatos a prefeitos e 43,51% por candidatos a vereadores.¹⁷⁴

Dos valores recebidos pelos candidatos a prefeitos, 22,79% tiveram como doadores pessoas jurídicas (PJ). Já para os vereadores esses percentuais chegaram próximo dos 11%, conforme pode ser visto na tabela abaixo. Diante disso a conjectura de que as empresas bancam as campanhas eleitorais no Brasil, devem

¹⁷⁴ Mesmo sendo a unidade de análise dessa pesquisa as candidaturas majoritárias municipais, optou-se também nessa seção por expor informações sobre candidaturas à eleição proporcional, como forma de enriquecer as análises.



ser relativizadas, pelo menos quando se tratar de eleições municipais. A rigor a maior parte dos volumes de recursos que financiam as campanhas de prefeitos e vereadores no Brasil referem-se aos advindos dos partidos políticos, de pessoas físicas e recursos próprios.

TABELA 7 – TIPOS E NÚMERO DE RECEITAS POR CARGO (2012)

TIPO DE RECEITA	PREFEITO				VEREADOR			
	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%
Comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos	17	0,00	156.745,49	0,01	25	0,00	28.633,94	0,00
Recursos de doações pela Internet	622	0,15	84.624,28	0,00	121	0,01	81.492,99	0,00
Recursos de origens não identificadas	102	0,02	223.899,49	0,01	322	0,01	144.924,27	0,01
Recursos de outros candidatos	58.297	13,85	313.039.910,75	13,60	1.020.500	43,19	361.368.203,11	20,38
Recursos de partido político	14.973	3,56	547.998.210,31	23,81	90.470	3,83	147.929.400,10	8,34
Recursos de pessoas físicas	245.071	58,22	482.110.703,29	20,95	523.641	22,16	528.869.905,77	29,83
Recursos de pessoas jurídicas	38.896	9,24	524.486.841,03	22,79	81.648	3,46	185.371.389,67	10,46
Recursos próprios	62.600	14,87	433.161.704,15	18,82	644.987	27,30	549.059.055,97	30,97
Rendimentos de aplicações financeiras	332	0,08	31.221,70	0,00	890	0,04	13.147,90	0,00
Totais	420.910	100,00	2.301.293.860,49	100,00	2.362.604	100,00	1.772.866.153,72	100,00

Fonte: TSE

Destaque-se ainda que os tipos de recursos de pessoas jurídicas não foram, naquela eleição, uma prática comum a todos os candidatos, isto porque, conforme ver-se na tabela 8, aproximadamente 45% dos candidatos a prefeito e 88% dos candidatos às câmaras de vereadores não declararam ter recebido recursos desse tipo de fonte, sendo impreciso, portanto, tratar as doações empresariais como uma prática generalizada entre os candidatos nos pleitos eleitorais municipais no Brasil.



TABELA 8 - CANDIDATOS QUE DECLARARAM TER RECEBIDO RECURSOS DE PESSOAS JURÍDICAS (2012)

CARGO	CANDIDATOS QUE PRESTARAM CONTAS	CANDIDATOS QUE RECEBERAM DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS	%
Prefeito	14.884	8.190	55,03
Vereador	359.793	43.223	12,01
Total	374.677	51.413	13,72

Fonte: TSE

Ademais, mesmo entre os que receberam recursos empresariais, em média, o número de doações não foi exagerado. Na tabela 9 é possível verificar que os prefeitos em média receberam 4,75 doações na referida eleição, enquanto que os vereadores 1,89. Em valores, cada doação em média entre os prefeitos foi de pouco mais 64 mil reais, e entres os vereadores aproximadamente R\$ 4.300,00. O que pode remeter a uma fragilidade dos argumentos que as doações empresariais estariam custeando as campanhas eleitorais.

TABELA 9 - NÚMERO E VALORES DE RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) POR CARGOS

CARGO	CANDIDATOS QUE RECEBERAM RPJ	QUANTIDADE DE RPJ	TOTAL DE RPJ EM VALORES	QUANTIDADE DE MÉDIA DE RPJ POR CARGO	VALORES MÉDIOS DE RPJ
Prefeito	8.190	38.896	R\$ 524.486.841,03	4,75	R\$ 64.039,91
Vereador	43.223	81.648	R\$ 185.371.389,67	1,89	R\$ 4.288,72
Total	51.413	120.544	R\$ 709.858.230,70	2,34	R\$ 13.806,98

Fonte: TSE

Distribuindo os tipos de doações por faixas, conforme detalhado na tabela adiante, percebe-se que a maioria absoluta das doações são inferiores à R\$ 10.000,00. Nos casos de doações de pessoas jurídicas 56,47% são inferiores à R\$ 1.000,00, enquanto que nos demais tipos de doações esse número passa dos 80%.

Se o número de doações e valores respectivos não são tão expressivos assim, as relações pouco republicanas estabelecidas durante os governos, talvez não tenha como seu principal condicionante articulações no pleito eleitoral, mas sim durante os próprios mandatos, o que pode sugerir que nesse tipo de eleição a proibição de doação empresarial tenha pouca efetividade.



TABELA 10 - NÚMERO DE DOAÇÕES POR FAIXA DE VALORES

FAIXA EM	RPJ			DEMAIS TIPOS DE RECEITAS		
VALORES DE RECEITAS	N	%	% ACUMULADA	N	%	% ACUMULADA
R\$ 0,0 - R\$ 1.000,00	68.059	56,47	56,47	2.158.613	81,06	81,06
R\$ 1.001,00 - R\$ 10.000,00	40.437	33,55	90,03	473.620	17,79	98,85
R\$ 10.001,00 - R\$ 50.000,00	10.172	8,44	98,47	25.972	0,98	99,83
R\$ 50.001,00 - R\$ 100.000,00	1.226	1,02	99,48	2.577	0,1	99,92
R\$ 100.001,00 - R\$ 500.000,00	598	0,5	99,98	1.849	0,07	99,99
ACIMA DE R\$ 500.000,00	24	0,02	100	194	0,01	100
Total	120.516	100		2.662.825	100	

Fonte: TSE

Pode-se questionar que os patamares de doações na média são baixos por que boa parte dos candidatos, na ótica dos doadores, não são viáveis eleitoralmente. No entanto, dividindo os votos obtidos pelos candidatos pela quantidade de eleitores que compareceram às urnas é possível verificar o quanto um candidato tem de peso eleitoral ou não no município.¹⁷⁵ Percebe-se que uma quantidade razoável de candidatos com mais de 25%, 50% ou 75% dos votos, portanto viáveis, receberam valores inferiores a dez mil reais.

TABELA 11 - FAIXA DE DOAÇÃO POR % PROPORÇÃO DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES

FAIXA DE DOAÇÃO RECEBIDA POR PJ	% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO				Total
	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil	
R\$ 0,0 - R\$ 1.000,00	310	492	218	4	1024
R\$ 1.001,00 - R\$ 10.000,00	684	1537	648	12	2881
R\$ 10.001,00 - R\$ 50.000,00	462	1308	523	13	2306
R\$ 50.001,00 - R\$ 100.000,00	122	379	138	4	643
R\$ 100.001,00 - R\$ 500.000,00	168	430	150	4	752

¹⁷⁵ Esse mesmo cálculo poderia ser feito dividindo-se os votos obtidos pelos votos válidos. No entanto, há eleições complementares, em alguns casos envolvendo irregularidade nas eleições, e por vezes os votos nulos comprometem a consistência dos votos válidos. No banco do TSE, em algumas situações como estas, são explicitamente identificadas, onde há uma variável informando tratar-se de eleições complementares, e em outros casos não.



FAIXA DE DOAÇÃO RECEBIDA POR PJ	% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO				Total
	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil	
Acima de R\$ 500.000,00	41	105	36	0	182
Total	1.787	4.251	1.713	37	7788

Fonte: TSE

Quanto as doações por partidos políticos, destacando apenas os candidatos a prefeito, verifica-se que a maior parte das doações se concentram em dez legendas. Esses partidos receberam a maior parte das doações, perfazendo mais que 85%, embora que em termos médios não haja grandes discrepâncias, já que na média cada candidato por partido recebeu pouco mais do que 13 mil reais.

TABELA 12 - NÚMERO RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS E VALORES RECEBIDOS POR CANDIDATOS A PREFEITO POR PARTIDO POLÍTICO (2012)

Partido	N	MÉDIA – R\$	MEDIANA – R\$	SOMA – R\$	%
PT	5.551	15.490,30	4.000,00	85.986.671,22	16,39
PMDB	5.690	14.199,68	4.600,92	80.796.151,45	15,40
PSDB	5.219	14.267,67	4.000,00	74.462.971,94	14,20
PSB	3.322	15.821,90	4.500,00	52.560.350,93	10,02
PSD	2.993	12.712,53	4.000,00	38.048.597,78	7,25
PDT	2.445	11.480,73	4.000,00	28.070.372,90	5,35
PP	2.239	11.020,27	3.500,00	24.674.390,84	4,70
DEM	1.855	12.290,18	4.000,00	22.798.281,59	4,35
PTB	1.908	11.458,49	4.000,00	21.862.792,85	4,17
PR	1.775	11.004,06	3.800,00	19.532.209,07	3,72
PC do B	735	24.821,16	5.000,00	18.243.553,95	3,48
PPS	1.137	14.726,41	4.000,00	16.743.925,91	3,19
PV	950	9.985,10	4.000,00	9.485.841,50	1,81
PRB	601	14.410,27	5.000,00	8.660.575,19	1,65
PSC	634	12.397,88	3.200,00	7.860.257,15	1,50
PRP	251	9.856,86	2.700,00	2.474.072,44	0,47
PTC	212	11.530,12	4.950,00	2.444.385,57	0,47
PMN	271	6.672,31	3.000,00	1.808.195,22	0,34
PSL	133	10.219,89	4.000,00	1.359.245,34	0,26
PTN	142	9.527,54	2.950,00	1.352.911,17	0,26
PSOL	186	7.050,00	1.025,00	1.311.300,71	0,25
PT do B	188	6.779,60	3.000,00	1.274.564,82	0,24
PRTB	173	6.879,33	3.000,00	1.190.124,33	0,23
PHS	100	6.626,75	3.000,00	662.675,23	0,13
PSDC	121	4.734,73	2.229,58	572.902,40	0,11
PPL	38	5.822,24	1.900,00	221.245,01	0,04
PSTU	20	956,45	450,00	19.129,02	0,00
PCB	7	1.306,50	200,00	9.145,50	0,00
Total	38.896	13.484,34	4.000,00	524.486.841,03	100,00

Fonte: TSE



4.2 DOAÇÕES EMPRESARIAIS E VOTO

Sob a égide do debate sobre financiamento de campanhas, especialmente de pessoas jurídicas, e a partir dos padrões descritos até esse ponto, pode se questionar se de fato as doações têm alguma relação com o sucesso eleitoral dos candidatos, conforme sugere a literatura, a exemplo de Jacobson (1990). Na tabela 13, verifica-se que 45,91% daqueles candidatos não financiados por pessoa jurídica conseguiram lograr êxito no pleito, contra 61,57% eleitos entre aqueles que receberam doações empresariais. Os dados sugerem, portanto, que o grupo de não financiados obteve uma taxa de sucesso menor e considerável quando se compara com o outro grupo, sugerindo que de fato os valores recebidos tenham feito a diferença.

TABELA 13 - SITUAÇÃO ENTRE CANDIDATOS A PREFEITO FINANCIADOS E NÃO FINANCIADOS – 2012

CANDIDATO FINANCIADO POR PESSOA JURÍDICA	SITUAÇÃO DO CANDIDATO				TOTAL
	NÃO ELEITO		ELEITO		
	N	%	N	%	
NÃO	5.121	54,09	4.346	45,91	9.467
SIM	2.148	38,43	3.442	61,57	5.590
TOTAL	7.269	48,28	7.788	51,72	15.057

Fonte: TSE

Com vista a verificar se a diferenças dessas médias são significativas, optou-se por utilizar o teste T para amostras independentes, conforme pode ser visto na tabela abaixo. Os candidatos, como na tabela, anterior, estão divididos em dois grupos: financiados e não financiados, sendo a variável % de votos do candidato por quantidade de comparecimento a ser testada. Nesse caso a média foi de 30,29% para o grupo de candidatos não financiados, e 37,10% para o grupo financiado, e esse diferença de médias apresentou significância estatística. Ou seja, candidatos que recebem recursos de pessoa jurídica tendem a ser mais votados.



TABELA 14 - TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS DE VOTAÇÃO ENTRE CANDIDATOS FINANCIADOS E NÃO FINANCIADO – 2012

ESTATÍSTICAS DE GRUPO						% DOS VOTOS DOS CANDIDATOS	TESTE DE LEVENE PARA IGUALDADE DE VARIÂNCIAS		TESTE-T PARA IGUALDADE DE MÉDIAS						
CANDIDATO FINANCIADO POR PESSOA JURÍDICA		N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO	NÃO FINANCIADO													Inferior	Superior
		7269	30,299	20,853	0,245										
	FINANCIADO	7788	37,101	17,388	0,197	Variâncias iguais assumidas	750,685	0,000	-21,793	15055	,000	-,0574	,003	-,0643	-,0505
						Variâncias iguais não assumidas			-16,177	14809,808	,000			-,21,659	14186,08

Fonte: TSE

Buscou-se ainda verificar se há correlação significativa entre presença de financiamento e maior proporção de votos. Procedeu-se um teste de correlação de Pearson, a partir de indicadores que reflitam o peso do financiamento e o peso eleitoral dos candidatos. Dividiu-se as doações recebidas por cada candidato de pessoa jurídica e as demais doações pela quantidade de eleitores aptos a votar no município, com a intenção de produzir um indicador *per capita* de recebimento de doações, e verificar a sua relação com a votação.

O teste apresentou coeficiente baixos, em especial os referentes a doações empresariais, com 0,151, porem significativos. Os coeficientes para demais doações tiveram maior magnitude, no entanto, ainda baixas (Tabela 15).



**TABELA 15 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO DE PEARSON
VALOR RECEBIDO E % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A
QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES**

INDICADORES DE FINANCIAMENTO	% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO	
	2012	2016
	Coeficientes	
DOAÇÕES DE PJ/NÚMERO DE ELEITORES APTOS	0,151**	
	7.788	
OUTRAS DOAÇÕES/NÚMERO DE ELEITORES APTOS	0,339**	0,205**
	15.057	15.652

Fonte: TSE. **. A correlação é significativa no nível 0,01

4.3 FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS E DIMINUIÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL

A partir do argumento, sugerido pelo Ministro Gilmar Mendes, de que o fim das doações empresariais favorecia aqueles que já estivessem no poder, buscou-se verificar nessa pesquisa se entre aqueles que pleiteavam a reeleição, portanto, reelegíveis, tiveram maior vantagem do que os não reelegíveis, quando comparado as duas últimas eleições municipais, 2012 e 2016, a primeira ainda com a permissão das doações empresariais e a segunda não.

Analisando a proporção de candidatos reeleitos nas eleições de 2012 e 2016, excluindo-se o segundo turno e eleições complementares, verifica-se uma alteração a menor de 1,20 pontos, o que significa uma queda de pouco mais 9%. Contrariamente ao que o Ministro Gilmar Mendes sugeriu, quando afirmou em seu voto que com o fim do financiamento empresarial aqueles que já ocupavam o cargo se perpetuariam no mesmo, na prática, mesmo que numa escala pequena, ocorreu o inverso.

Destaque-se que o número médio de candidatos em 2012 foi de 2,7 e o de 2016 de 2,89, um pouco maior. Também houve mudança quanto a proporção média de votação. Em 2012 em média os candidatos obtiveram 33,81% dos votos, e em 2016, esse número ficou na casa dos 31,61. Na prática os reeleitos não se elegeram em maior número, a concorrência aumentou e a votação média reduziu.

Em termos de desempenho eleitoral, os dados indicam que, em média, os candidatos reelegíveis eleitos apresentaram uma perda de força entre os dois pleitos analisados, com variação de -5,41%, enquanto os candidatos opositores eleitos registraram variação positiva de 1,20%.



TABELA 16 – CANDIDATOS ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS ELEITOS

CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEITOS			
	2012		2016	
	N	%	N	%
NÃO	4.290	76,74	4.357	77,94
SIM	1.300	23,26	1.233	22,06
Total	5.590	100,00	5.590	100,00

Fonte: TSE

Quando se considera a distribuição das candidaturas a partir da mediana, observa-se que ambos os grupos sofreram redução no percentual de votos. No entanto, a diferença entre eles é significativa: os candidatos que buscavam a reeleição apresentaram decréscimo de -4,74%, ao passo que os desafiantes experimentaram uma queda de -9,11% (Tabela 17).

A constatação é de que todos os candidatos perderam peso eleitoral de uma eleição para outra, mas que os que estavam no poder perderam menos, indica a existência de uma vantagem associada à incumbência. O financiamento mostrou-se um recurso escasso e relevante para todos os competidores; contudo, os ocupantes do cargo demonstraram maior resiliência diante dessa restrição. Isso ocorre porque, em geral, quem já exerce o mandato dispõe de maior capacidade de captação de recursos e mobilização de apoios, conforme argumenta Jacobson (1978), além de usufruir de ativos políticos e institucionais que ampliam sua competitividade.

TABELA 17 - DIFERENÇA DA MÉDIA E MEDIANA DA % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES ENTRE ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS

CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEIÇÕES								DIFERENÇA	
	2012				2016					
	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	Média	Mediana
NÃO	12.704	31,83	37,44	19,55	13.509	29,60	34,03	20,27	-7,01	-9,11
SIM	2.353	44,55	46,45	14,72	2.601	42,10	44,25	15,34	-5,51	-4,74
Total	15.057	33,82	39,63	19,44	16.110	31,62	36,67	20,09	-6,51	-7,47

Fonte: TSE

Estes dados, quando desagregados por quartis conforme tabela abaixo, percebe-se uma mudança de padrão. Se antes todos perderam votos de uma eleição para outra, e os reelegíveis em menor proporção, agora verifica-se que nem todos saíram perdendo, como por exemplo, os que situados no primeiro e quarto quartil não. No primeiro essa diferença foi importante. Na média os candidatos



reelegíveis tiveram um aumento de 30%, enquanto que os opositores diminuíram 1,80%.

TABELA 18 - DIFERENÇA DA MÉDIA E MEDIANA DA % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES ENTRE ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS POR QUARTIS

QUARTIS	CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEIÇÕES								DIFERENÇA	
		2012				2016					
		N	Média	Mediana	Desvio Padrão	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	Média	Mediana
1º Quartil	NÃO	4.346	7,76	4,56	7,76	5.459	7,62	4,46	7,61	-1,80	-2,19
	SIM	208	9,80	8,10	9,87	329	12,74	15,27	8,70	30,00	88,52
2º Quartil	NÃO	6.191	40,25	41,48	6,74	5.821	39,88	40,94	6,82	-0,92	-1,30
	SIM	1.318	41,85	43,18	6,04	1.502	40,47	41,82	6,63	-3,30	-3,15
3º Quartil	NÃO	2.117	55,43	54,07	4,92	2.179	56,04	54,44	5,36	1,10	0,68
	SIM	801	56,89	55,40	5,75	738	56,87	54,93	5,94	-0,04	-0,85
4º Quartil	NÃO	50	81,88	81,00	4,28	50	79,59	78,99	3,74	-2,80	-2,48
	SIM	26	79,59	78,53	3,77	32	80,04	78,55	3,93	0,57	0,03

Fonte: TSE

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou descrever possíveis mudanças de padrão na competitividade eleitoral após o fim do financiamento empresarial de campanhas, a partir da comparação entre os pleitos municipais de 2012 e 2016.

Os dados analisados sugerem que tanto candidatos à reeleição quanto opositores apresentaram desempenho inferior quando comparados ao pleito anterior. No entanto, a perda relativa foi menos acentuada entre os incumbentes, o que indica maior resiliência desse grupo diante das restrições introduzidas em 2015.

Esses achados são consistentes com a literatura sobre vantagem da incumbência, que aponta que ocupantes de cargos eletivos costumam dispor de ativos políticos e organizacionais capazes de sustentar sua competitividade mesmo em contextos de mudança institucional. Ainda assim, é importante enfatizar que a presente pesquisa tem caráter descritivo, e, portanto, não permite estabelecer relações de causalidade entre o fim do financiamento empresarial e o desempenho eleitoral observado.

A análise evidencia padrões relevantes e fornece pistas iniciais para investigações futuras. Estudos posteriores poderão recorrer a modelos estatísticos inferenciais, técnicas de controle de endogeneidade ou desenhos comparativos



mais robustos a fim de testar em que medida a mudança no financiamento alterou de fato a dinâmica competitiva entre incumbentes e opositores no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. id/496893, 2004.

BRASIL, Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 – DF, Gilmar Mendes, 2015.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral - Estudos eleitorais, volume II - número 3 setembro-dezembro 2016. Reforma Eleitoral: Perspectivas Atuais, página 38, Brasília 2017.

FLEISCHER, David. Political corruption in Brazil. *Crime, Law and Social Change*, v. 25, n. 4, p. 297-321, 1996.

GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. São José: OEA, 2005.

JACOBSON, Gary C. *The effects of campaign spending in congressional elections*. *American Political Science Review*, v. 72, n. 2, p. 469-491, 1978.

JACOBSON, Gary C. *The effects of campaign spending in House elections: New evidence for old arguments*. *American Journal of Political Science*, p. 334-362, 1990.

LEMO, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião pública*, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 4, 2010.

PEIXOTO, Vitor de M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Rio de Janeiro. Tese de doutoramento defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.



PEREIRA, JOSÉ. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. RAM. Revista de Administração Mackenzie, v. 4, n. 1, 2003.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. Novos estudos-CEBRAP, n. 73, p. 6-16, 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 133-153, 2006.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. Latin American Politics and Society, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, p. 153-158, 2006

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. Temas de corrupção política no Brasil. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

ANEXO

DADOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES DE 2014

**TABELA 19 – RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) E DEMAIS RECEITAS
RECEBIDAS POR CARGO NAS ELEIÇÕES DE 2014**

CARGO	CANDIDATOS	RPJ			DEMAIS TIPOS DE RECEITAS		
	N	N	%	R\$	N	%	R\$
Deputado Estadual	12.957	19.361	48,20	283.448.451,53	217.787	57,36	1.230.057.030,37
Deputado Federal	5.506	14.720	36,64	350.714.942,14	110.362	29,07	1.173.543.606,04
Governador	165	3.791	9,44	261.328.098,57	29.648	7,81	1.033.083.259,46
Deputado Distrital	882	1.227	3,05	9.873.935,14	11.472	3,02	35.825.639,61
Senador	173	1.073	2,67	70.952.036,60	10.412	2,74	273.972.852,63
Total		40.172	100,00	976.317.463,98	379.681	100,00	3.746.482.388,11

Fonte: TSE



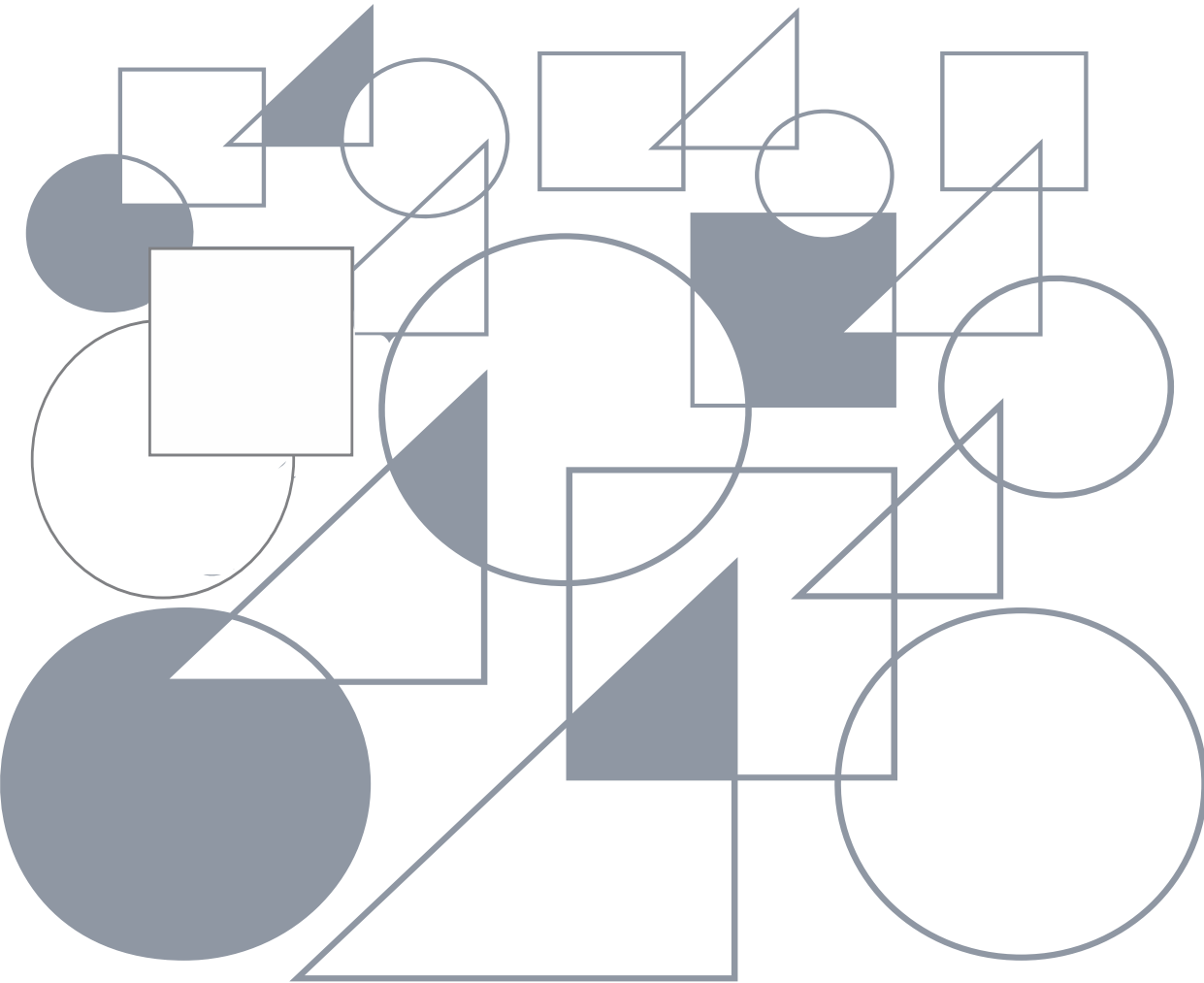
TABELA 20 - RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) RECEBIDAS POR CARGO – 2014

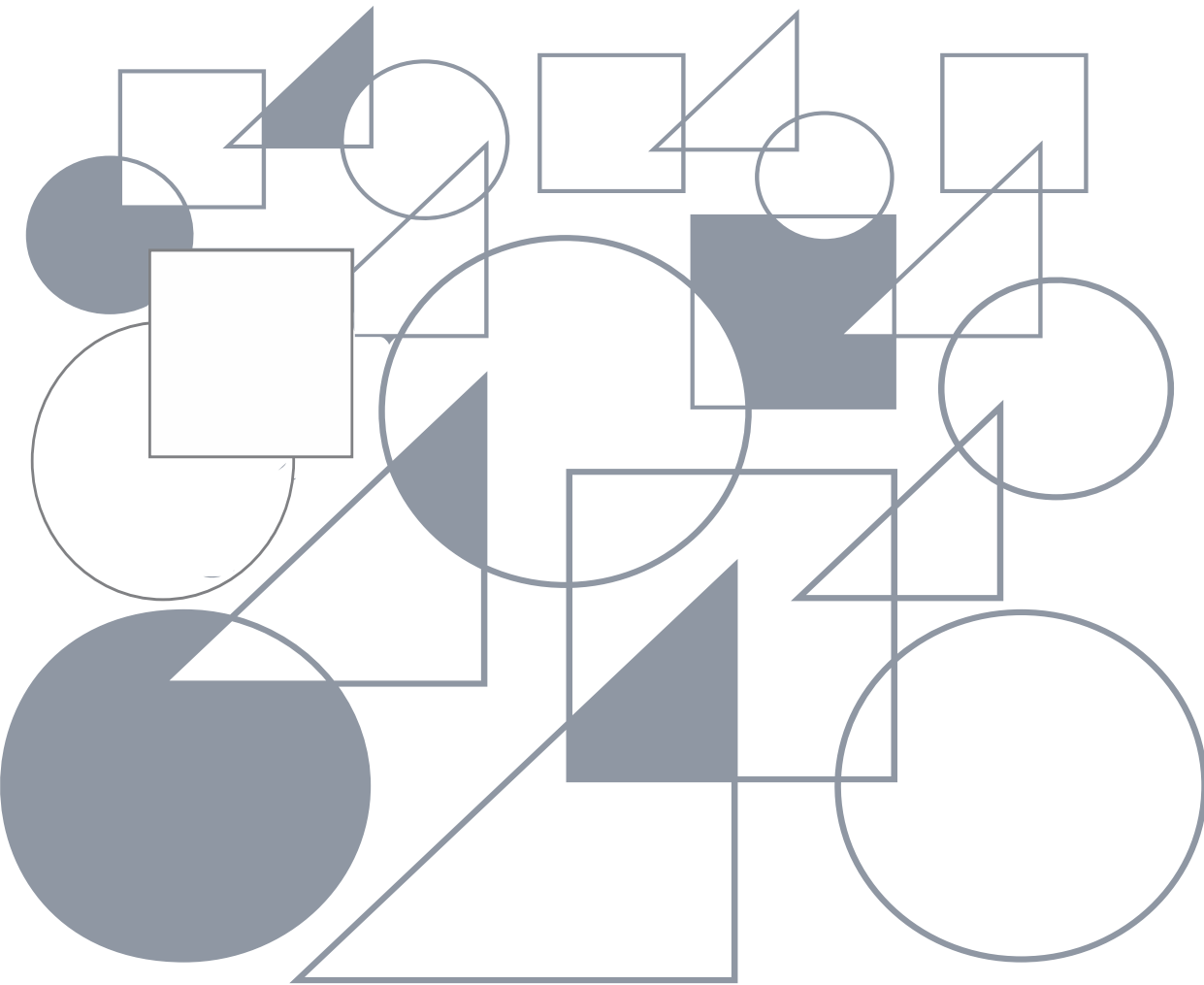
CARGO	CANDIDATOS QUE PRESTARÃO CONTAS	CANDIDATOS QUE RECEBERÃO RPJ	NÚMERO DE RPJ RECEBIDAS	VALORES DE RPJ (R\$)	% DE CANDIDATOS QUE RECEBERÃO RPJ	NÚMERO MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATOS	VALOR MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATOS
	A	B	C	D	B/A	C/B	D/B
Deputado Estadual	12.957	3520	19.361	283.448.451,53	27,17	5,50	80.525,13
Deputado Federal	5.506	1736	14.720	350.714.942,14	31,53	8,48	202.024,74
Governador	165	100	3.791	261.328.098,57	60,61	37,91	2.613.280,99
Deputado Distrital	882	258	1.227	9.873.935,14	29,25	4,76	38.271,07
Senador	173	84	1.073	70.952.036,60	48,55	12,77	844.667,10
Total	19.683	5698	40.172	976.317.463,98	28,95	7,05	171.343,89

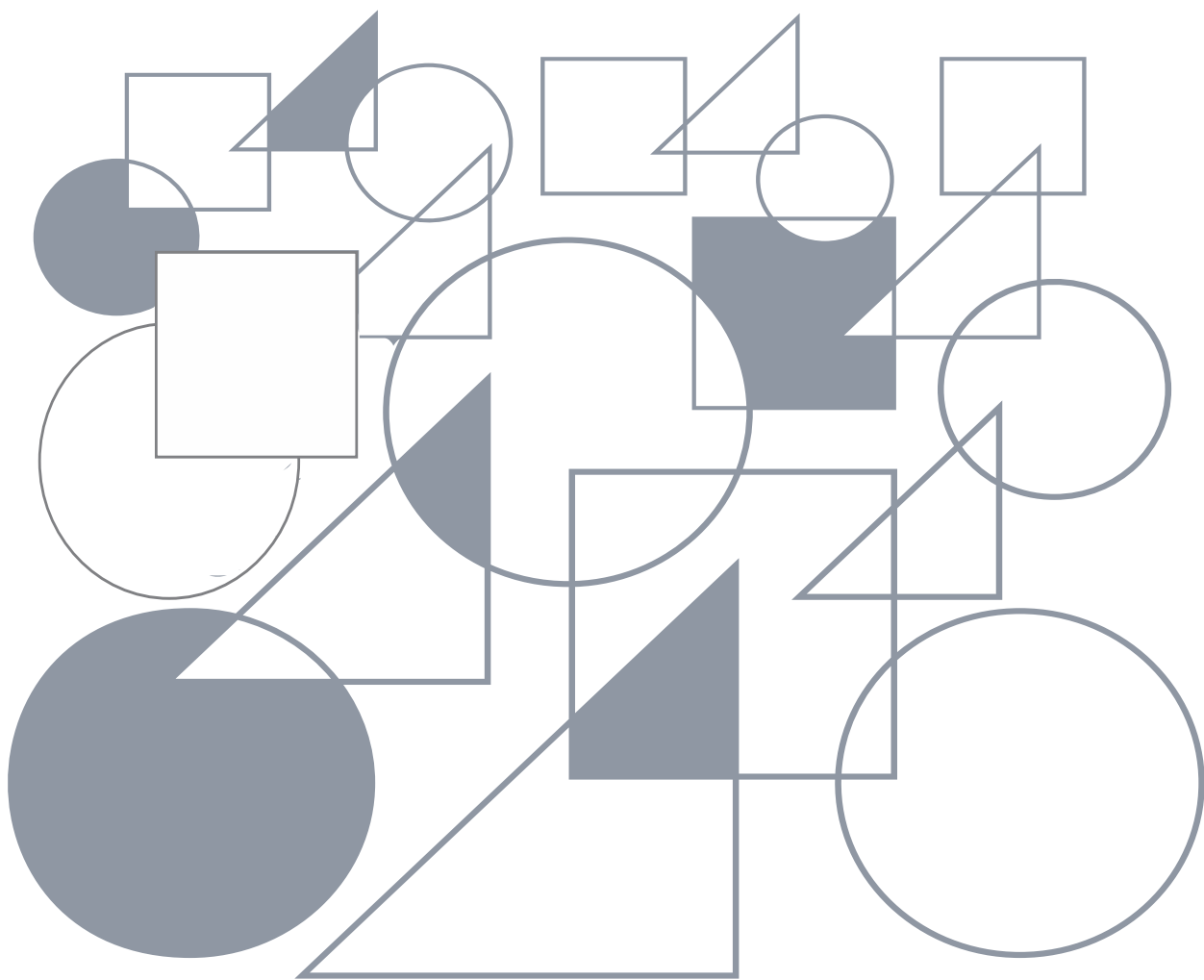
Fonte: TSE



SEGUNDA SEÇÃO – TEXTOS HISTÓRICOS

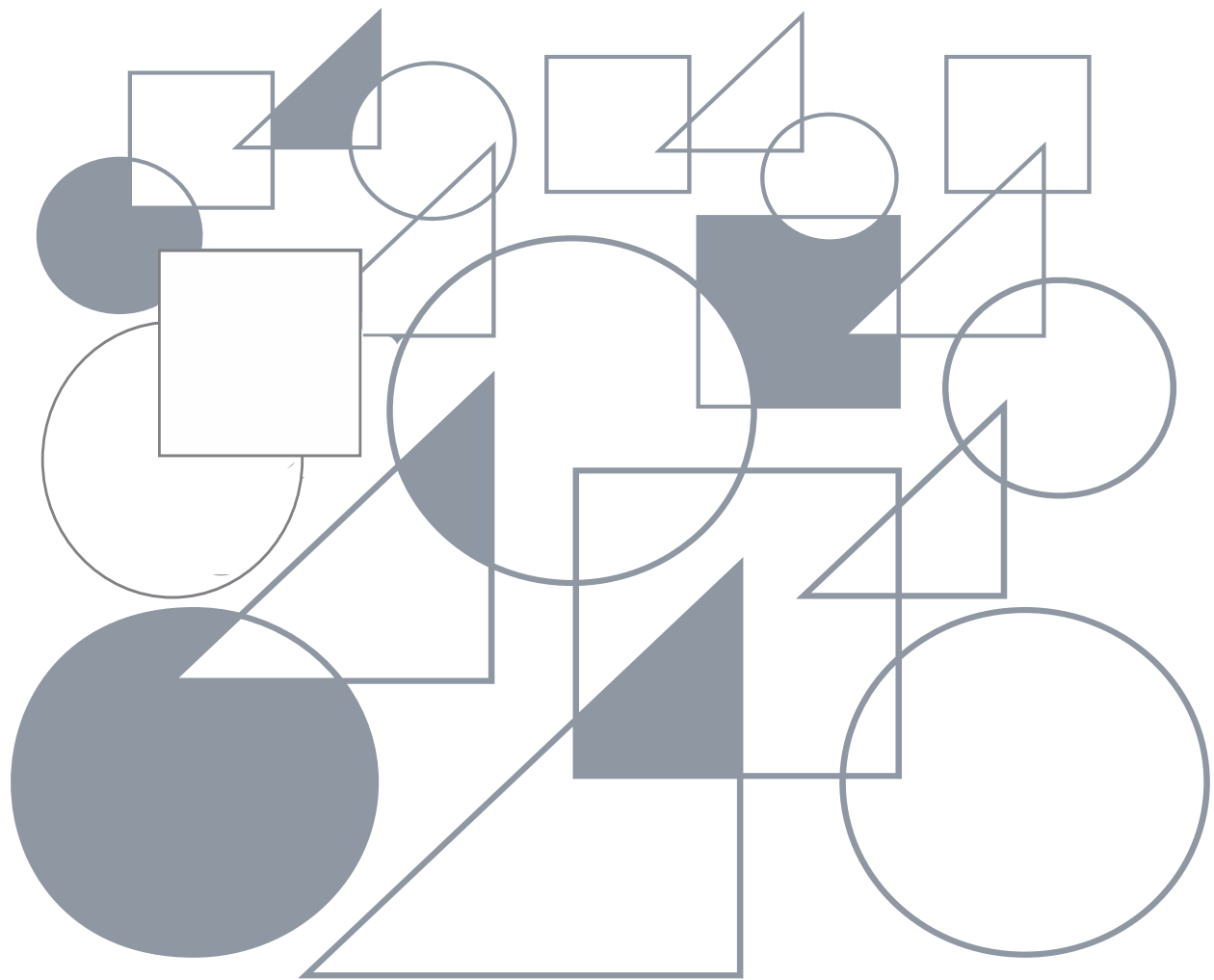






NULIDADES NO PROCESSO ELEITORAL





NULIDADES NO PROCESSO ELEITORAL

*José Flóscolo da Nobrega*¹⁷⁶

I – Insistentes e graves acusações vem sofrendo a justiça eleitoral em razão do STANDARD adotado com referência ao pronunciamento das nulidades de pleno direito.

Acusam-na de ter julgado contra a letra “claríssima” da lei, admitindo recursos com prazo de interposição precluso, e de ter contravindo a normas rudimentares de doutrina, ao pronunciar nulidades sem a prova do prejuízo consequente. As censuras desbordam das rodas forenses e se espriam pela imprensa e pela tribuna parlamentar, tomando o aspecto de uma campanha sistemática de descrédito.

Tudo, aliás, encontra fácil explicação à luz da psicanálise, como fenômeno corriqueiro de DISCHARGE. A Justiça é uma enteada do regime, espécie de desmancha-prazeres da política; é natural que sofra o revide dos egoísmos contrariados e seja a vítima expiatória de todos os recalques e frustrações.

II – As censuras têm, no entanto, significado mais sério, ao delatar a incrível anarquia mental, a ignorância de princípios, a falta de critérios e diretivas da nossa vida pública.

A referência à preclusão é característica. É noção primária em doutrina, não haver preclusão contra nulidades de pleno direito; o que as define é, precisamente, não serem sanáveis, não tornarem impronunciáveis, por não ter sido contra elas interposto recurso em tempo oportuno. O ato nulo de pleno direito, já ensinavam os velhos praxistas, em tempo algum convalesce, e pode ser impugnado em qualquer fase do processo e mesmo depois deste, em ação rescisória. E se assim é no direito comum, com maior razão deve ser no direito eleitoral, onde prevalecem interesses de ordem pública, que não podem ficar adstritos à vontade particular; o consenso dos interessados não pode dar validade ao que a lei expressamente proíbe.

Em 1949, já como Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, presidiu o Tribunal Regional Eleitoral. O artigo de sua autoria, sobre nulidades eleitorais, foi publicado no Boletim Eleitoral do TRE/PB, em julho daquele ano.

III – Nas decisões, que dão causa às censuras, as nulidades pronunciadas resultaram de violação de proibições legais, concernentes, na maioria, à constituição das mesas eleitorais e juntas apuradoras. Pretende-se que não tendo havido recurso o ato infringente, a nulidade resultante teria ficado sanada pela preclusão, e não mais poderia ser pronunciada; admitir o pronunciamento

¹⁷⁶ (*) Originário de Santa Luzia do Sabugi/PB, filho de Francisco Antônio da Nóbrega e de Luzia Cristina de Brito da Nóbrega, bacharelou-se em Direito, no ano de 1925, pela Faculdade do Recife. No período de 1932 a 1937, integrou o então “Tribunal Regional de Justiça Eleitoral” na condição de Jurista.



posterior, em recurso contra a apuração final, seria causar grave surpresa e prejuízo aos interessados e à própria justiça.

A objeção é, sob todos os aspectos, insustentável. Não poderia haver surpresa de espécie alguma, pois é a própria lei que comina, de modo expresso, a nulidade e manda que o Superior Tribunal a pronuncie, mesmo sem alegação dos interessados (Cód. Eleit., arts. 104 e 107). A lei n. 85, de setembro de 1947, não dispôs em contrário, apenas exigiu que a alegação se fizesse pela via dos recursos legais e não por meio de reclamações extemporâneas, como se vinha fazendo.

Além do que, no processo comum, as nulidades de pleno direito podem ser arguidas em qualquer fase (Cód. P. Civil, arts. 182, §1º e 277, parág. Único); a falta da arguição antes do despacho saneador não torna o ato válido, não acarreta preclusão, apenas sujeita a parte a certas cominações. Preceito semelhante é do art. 146, parág. único do Cód. Civil.

IV – É a confirmação legal do princípio já referido, de que não há preclusão contra nulidade de pleno direito. Por que razão seria o contrário, no direito eleitoral? Uma exceção em tal sentido, indo ao arrepio do bom senso jurídico, não se poderia permitir senão em face de disposição expressa de lei; mas, ao que sabemos, nenhuma lei chegou ao absurdo de consigná-la. O famoso art. 3 da citada lei n. 85, de setembro de 1947, nada adiantou em sua tautologia, a não ser comprovar aquela ignorância de princípios, aquela falta de critérios e diretivas doutrinárias, a que atrás aludimos. Porque jamais se duvidou que os prazos de interposição dos recursos fossem preclusivos, e nunca ninguémpretendeu que se pronunciassem nulidades por meio de recursos irregulares e intempestivos.

A lei não quis, ou não soube dizer, em termos compreensíveis, o que pretendia. Como quer que seja, a omissão, o erro, o equívoco, a falta de técnica da lei, não vinculam o juiz; este não é um autômato, um leguleio bronco, agindo na inconsciência dos princípios e sob injunção do fetichismo dos textos. No aplicar a lei, procurará na ciência a justa conceituação das categorias legais; se a lei fala em nulidade de pleno direito, fará por entendê-la em função do conceito doutrinário correspondente.

V – Um juiz, com educação e consciência jurídica, jamais poderá conceber uma nulidade de pleno direito susceptível de validar-se pelo consenso particular; como jamais conceberia uma cominação legal de ordem pública não ser aplicável, por não terem os interessados reclamado a aplicação.

É possível que, como se pretende, fosse esta a intenção da citada lei n. 85 – considerar válido o ato infringente da lei, desde que contra ele não tivessem recorrido aos interessados. Dessa forma, teríamos o legislador permitindo à socapa o que de frente proibira de modo expresso; a lei seria, ou não, cumprida, conforme melhor conviesse aos interessados. As proibições e os impositivos valeriam apenas como fachada; por dentro, tudo se resolveria ao beneplácito dos interesses particulares.



Isso, em matéria eleitoral, é coisa que “até fingida e imaginada causa horror.” E pode-se bem conceber a que extremos levaria. Desde que os interessados se conluiassem em não interpor qualquer recurso, não mais haveria nulidades a temer, todas as fraudes seriam lícitas, o processo eleitoral se reduziria a uma questão de arranjos e concessões entre os partidos.

É realmente uma estranha e aberrante concepção!

VI – De certo, seria de lamentar que os partidos e o eleitorado sofressem com a decretação de nulidades a que não deram causa e que, de mais a mais nenhum prejuízo acarretariam. Na realidade, porém, nenhuma nulidade se verifica sem culpa correspondente dos interessados. Contra toda infração da lei, há sempre um recurso, que permite reparar a falta e assegurar o cumprimento do preceito legal; se os interessados no ato negligenciam a interposição do recurso, assumem o risco da futura anulação e, portanto, não podem alegar ausência de culpa. A anulação tanto pode prejudicar, como favorecer; é contingência fatal da lei, que tendo em mira os honestos, beneficia incidentemente os desonestos; a posse, criada em defesa do proprietário, aproveita quase sempre aos não proprietários e mesmo aos ladrões.

VII – A decretação da nulidade de pleno direito não depende da prova de prejuízo consequente. O prejuízo é aqui IN RE IPSA: para a existência do ato, a lei impõe, ou proíbe determinado fato, de sorte que, não cumprida essa condição, o ato se torna nulo, por não preenchimento do requisito existencial.

A sentença do juiz incompetente *RATIONE MATERIAE*, o testamento assinado apenas por quatro testemunhas, o contrato de um incapaz absoluto, a venda de imóvel sem transcrição, o casamento com infração do art. 182, I a VIII do Código Civil, são atos nulos de pleno direito, haja ou não prova de prejuízo. Falar aqui em preclusão, exigir prova de prejuízo, é um equívoco deplorável.

Por que seria diverso no direito eleitoral? A questão não é de lei, mas de princípio; e sem subverter toda a principiologia jurídica, não é possível admitir que a eleição de um inelegível seja válida, por não ter havido recurso do registro do candidato, ou por que nenhum partido, ou interessado alegou prejuízo.

VIII – Temos, pois, que a justiça procedeu conforme as regras. Em face da lei, dos princípios, do bom senso, qualquer outra decisão seria insustentável; não seria apenas um erro, mas uma imprudência, que abriria a porta a toda sorte de abusos.

Se há prejuízos e inconvenientes a lamentar, a culpa não cabe ao juiz, mas ao legislador. A legislação eleitoral, falha, errônea, contraditória, tumultuária, não oferece bases suficientes à justiça, à ordem, à segurança. Não parece ser obra de jurista, mas de amanuense.

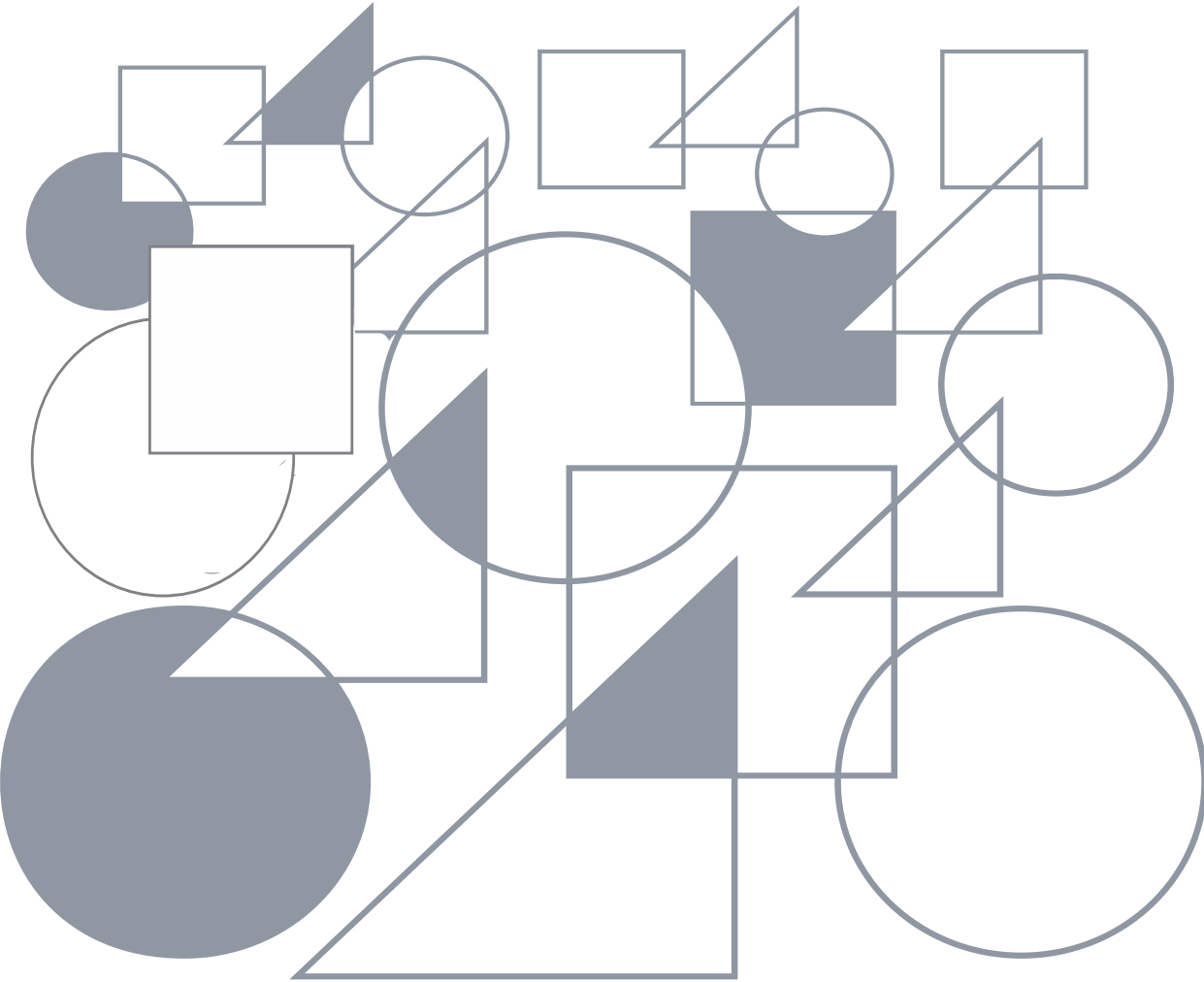
Se o que pretendia a lei n. 85 era, realmente, tornar válidos os atos nulos de pleno direito, desde que não impugnados pelas partes interessadas, isso mesmo deveria ter dito em termos claros e positivos, de maneira a não deixar margem para dúvidas e evasivas. Porque coisa tão chocante, imprevista e subversiva,



repugna admitir sem relutância, mesmo quando exposta cruamente e sem disfarces.

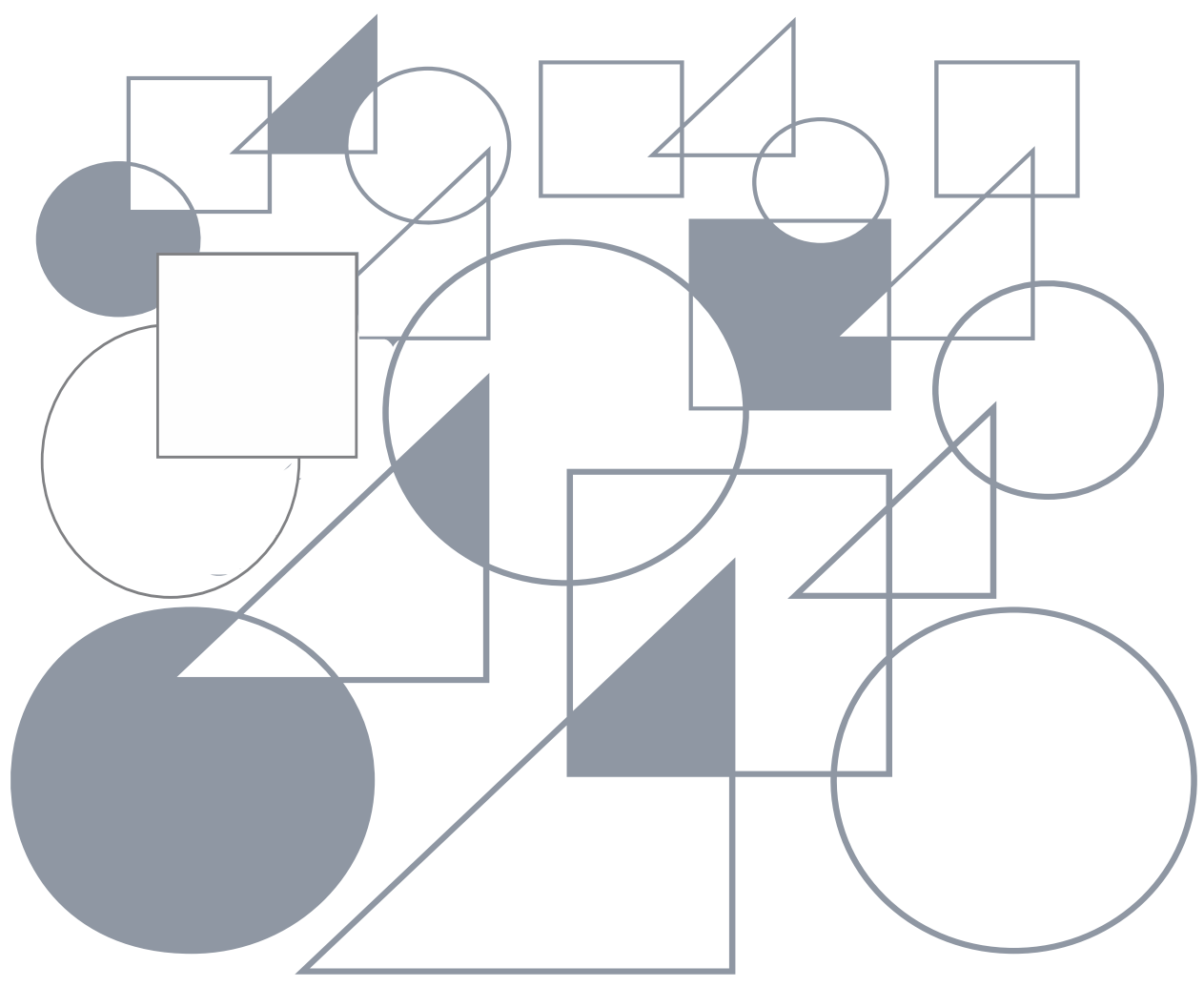
Cominando a nulidade JURE PLENO, não tinha o legislador o direito de esperar que a justiça a deixasse de pronunciar por motivo de preclusão, ou falta de prova de prejuízo; se a lei aludisse ao triângulo, ninguém, de certo, iria pretender que o juiz a entendesse como significando um polígono de mais de três lados.





ELEIÇÕES E “ELEIÇÕES”





ELEIÇÕES E “ELEIÇÕES”¹⁷⁷*Alcides Orlando de Moura Jansen*¹⁷⁸

Muito se tem falado acerca das eleições gerais de 1998, mormente com realce para o mais novo instituto do Direito Constitucional Brasileiro que é o da reeleição dos candidatos a Presidente da República e Governador de Estado.

A própria Justiça Eleitoral, segundo se noticia, pretende incrementar a utilização da urna eletrônica - cujo êxito foi indiscutível onde foi aplicada, durante as últimas eleições municipais, fazendo chegar esse novo sistema de votação a 70% do eleitorado brasileiro. Mas, não basta!

Pouco, porém, tem-se atentado para as dificuldades operacionais dessa eleição, com coexistência de dois sistemas de votação e apuração inteiramente distintos - o eletrônico e o tradicional, cujas peculiaridades poderão criar obstáculos quase intransponíveis aos vários segmentos diretamente envolvidos com o processo eleitoral.

Os problemas começam pelo encurtamento do lapso temporal existente entre as datas de realização do 1º e do 2º turno das eleições, introduzido na ordem constitucional pela Emenda nº 16, que diminuiu de quarenta e três para vinte e um dias o período que medeia a realização do 1º e do 2º turnos das eleições majoritárias para Presidente da República e Governadores dos Estados.

Frente a tal conjuntura, forçosamente, a Justiça Eleitoral terá que privilegiar a apuração dos pleitos majoritários em detrimento dos pleitos proporcionais, colimando proclamar o resultado das eleições majoritárias num menor espaço de tempo, de modo a possibilitar a deflagração do novo processo eleitoral com vistas à realização do 2º Turno, para o qual será necessária a realização dos mesmos procedimentos adotados em relação ao 1º turno, aí incluídas a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, a confecção de cédulas e boletins de urnas, a revisão e recarga de urnas eletrônicas, etc.

Cabe, pois, a reflexão quanto à possibilidade de realização da apuração do pleito proporcional em um segundo momento, o que seria de todo inconveniente, posto que se estaria a propiciar a instalação de clima de completa balbúrdia e tumulto, inteiramente favorável à nefasta ocorrência de fraude, com o armazenamento das urnas em locais inapropriados por vários dias, com exaltação do clima de expectativa e de ansiedade das diversas facções envolvidas e conseqüente acirramento de ânimos, dentre outros fatores.

Vê-se, pois, que, diante dessa única inovação legal, a prudência e o bom senso já recomendariam a adoção do sistema informatizado de votação e apuração, alcançando a totalidade de 100% do eleitorado brasileiro.

¹⁷⁷ Artigo publicado no Jornal CORREIO DA PARAÍBA.

¹⁷⁸ Procurador de Justiça do Ministério Público da Paraíba e Diretor Geral da Secretaria do TRE/PB, no período.



Mas não é só!

A coexistência dos dois sistemas - manual e eletrônico - a princípio, desfinalizaria, de pronto, uma das maiores expectativas do segundo sistema, que é a agilidade. Ora, a maioria dos Estados concluiria os trabalhos relativos à apuração eletrônica em menos de 24 horas, somente vindo a proclamar os resultados finais das eleições quase uma semana depois, tempo provável para a conclusão da lenta apuração manual, tomando-se por base o tempo gasto com esse sistema em eleições idênticas, como a de 1994. Isso para não se falar dos riscos decorrentes do processo de apuração manual e pior, agora desenvolvido com uma tremenda pressão sobre as Juntas Eleitorais, desde que já então conhecidos 50% a 70% dos resultados oficiais, em virtude da rápida e eficiente conclusão da apuração eletrônica. Não é preciso qualquer exercício de adivinhação para perceber o quão renhidos seriam os embates saídos da apuração manual, daí resultando um sem-número de impugnações e recursos, ante a necessidade de se buscar o voto a qualquer preço pelas facções em confronto. Mais grave ainda, se se projeta este quadro a nível nacional para a eleição de Presidente da República.

Por outro lado, imagine-se a imensa dificuldade para os Partidos Políticos e Candidatos para atingir o eleitorado na condução de suas campanhas eleitorais. No horário eleitoral gratuito, nos palanques dos comícios e nas propagandas em geral, ver-se-iam em apuros para conquistar votos em sistemas de votação inteiramente diversos. Com essa dificuldade, aliás, confrontar-se-ia a própria Justiça Eleitoral, ao ensejo das campanhas educativas de divulgação do voto eletrônico, podendo, com isso, causar perplexidade ao eleitorado alvo.

Demais disso, imensa frustração seria infligida ao eleitor que, cômico do sucesso do voto eletrônico, único meio atual capaz de espelhar com perfeita exatidão a sua vontade expressa nas urnas, fosse levado a votar em sistema manual de votação. A aquisição da tecnologia do voto eletrônico e a exitosa experiência de 1996 não permitem a convivência de sistema de ponta com o que existe de mais obsoleto em termos de processo eleitoral, que é o voto com apuração manual. A adoção do sistema eletrônico de votação como procedimento que implicou em implantação de nova cultura no seio do eleitorado deve se constituir, pois, num processo definitivo e não parcial.

De outro tanto, observe-se que os Projetos de Lei que atualmente tramitam no Parlamento Nacional seriam em muito simplificados com redução de inúmeros dispositivos, acaso o sistema de votação e apuração fosse uno, restrita a hipótese de votação manual a casos esporádicos de pane nas urnas eletrônicas ou de eventuais impossibilidades técnicas de implantação do sistema eletrônico, a exemplo de como ocorreu nas eleições municipais passadas, sem quaisquer prejuízos quanto ao tempo ou aos resultados.

Como único argumento contrário à instituição total do sistema eletrônico de votação e apuração resta apenas o de ordem financeira, posto que o investimento para ampliá-lo a 70% do eleitorado seria da ordem de



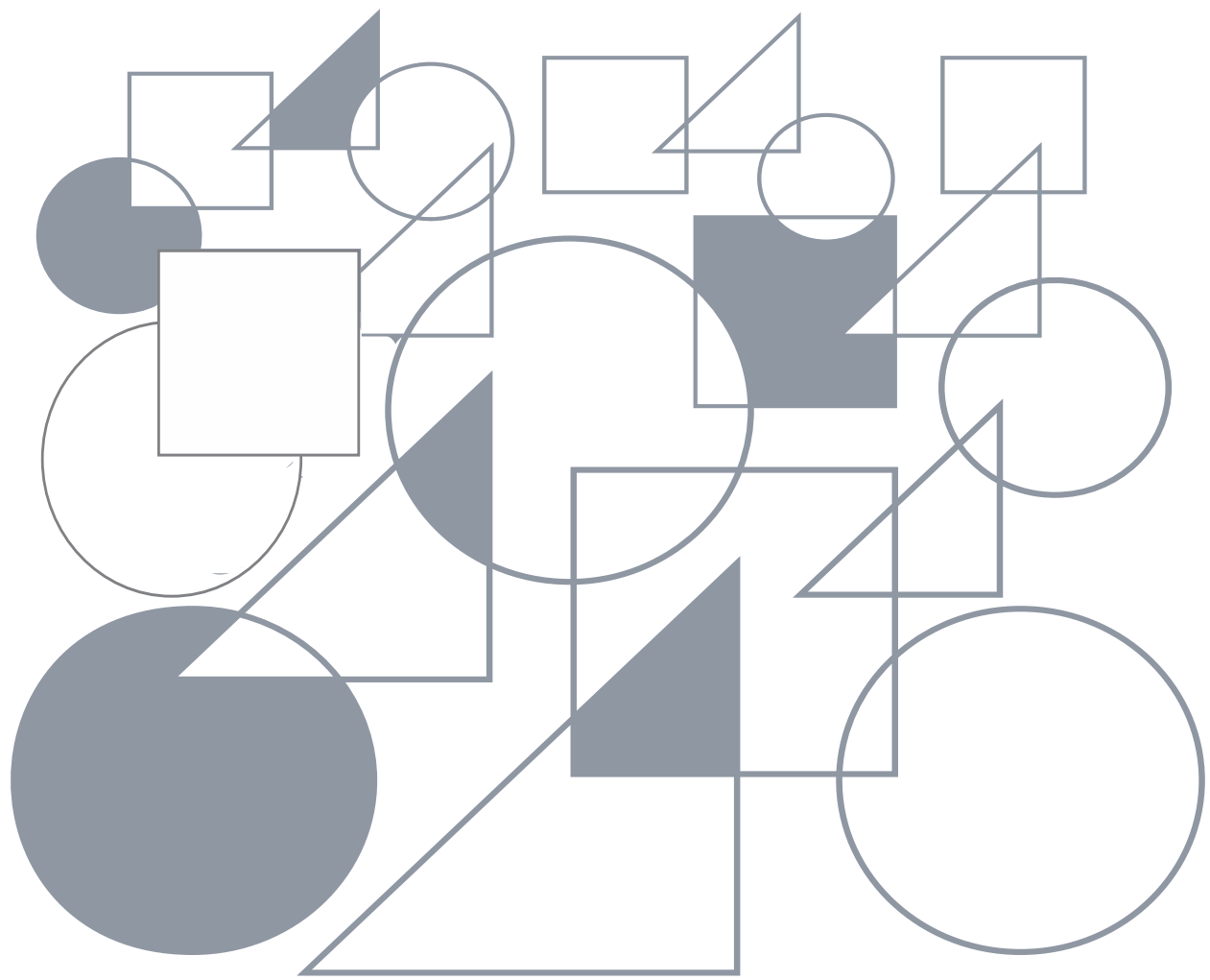
R\$ 290.000.000,00 (duzentos e noventa milhões de reais). Ocorre que, para extensão do sistema à totalidade do eleitorado, este valor seria acrescido de apenas mais R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), ou seja, 27,60% a mais do investimento previsto, valor que se apresenta irrisório diante dos benefícios que a implantação do sistema eletrônico em todo o Brasil traria, bastando que se leiam as manchetes diárias dos jornais e se comparem os custos com os de outros programas e projetos oficiais.

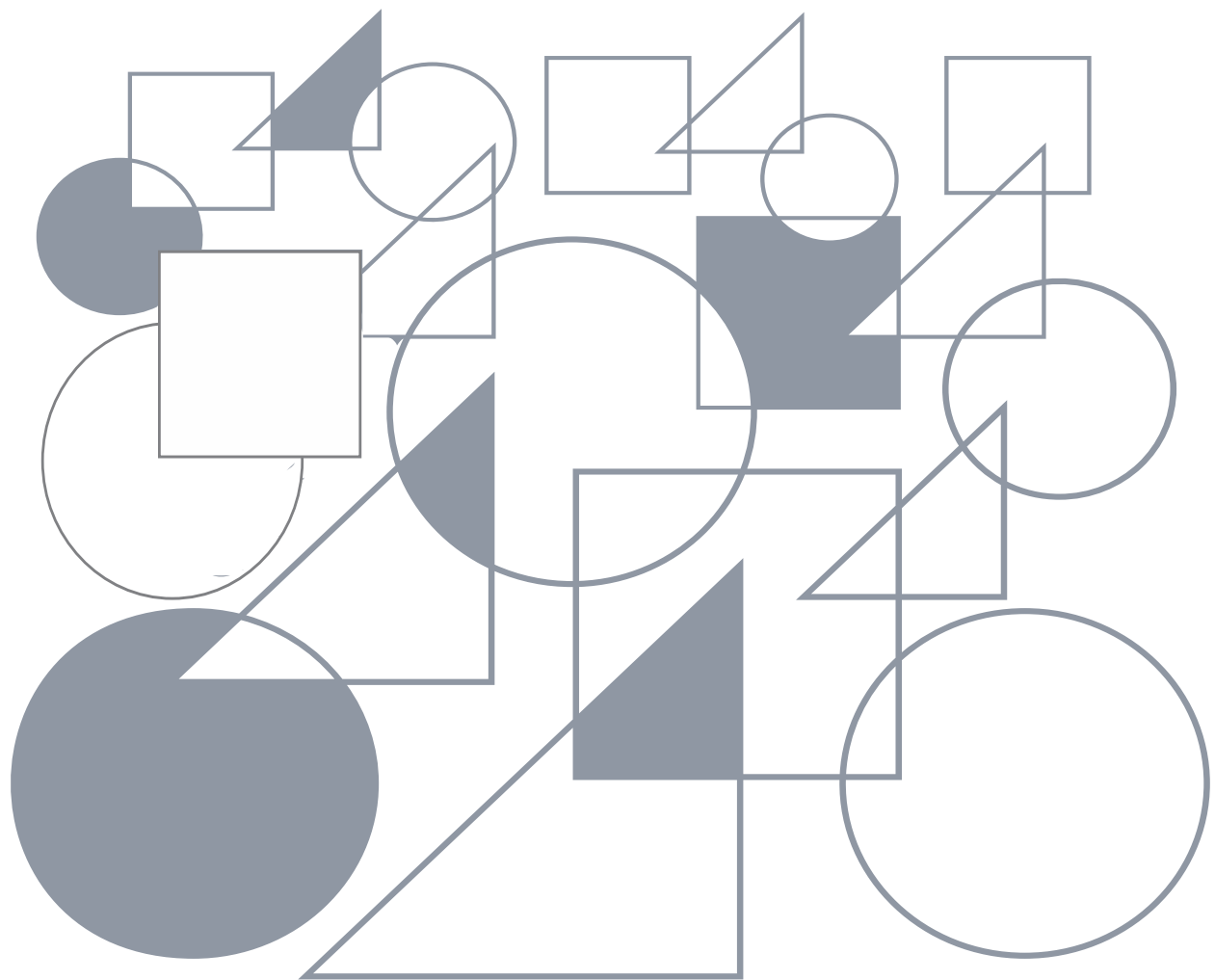
Não se olvide que o sistema eletrônico implica na apuração imediata dos votos, o que elimina por si inúmeras despesas com a apuração efetivada por escrutinadores, que envolve imensos custos diretos (com material de consumo e alimentação, p. ex.) e custos indiretos com a imobilização de recursos humanos por dias a fio, além da indispensável infra-estrutura física, que envolve escolas, repartições, clubes, associações, com inestimável prejuízo para o País.

Não se pode jamais deixar que a adoção do voto informatizado em 1996 tenha servido como mero balão de ensaio para se conferir autenticidade à vontade popular e legitimidade plena e insofismável aos mandatos eletivos.

Que a urna eletrônica tenha servido sim para a consolidação da verdadeira democracia tão ansiada, há tantas décadas, pelo povo brasileiro. A responsabilidade cívica dos homens públicos e o exercício da cidadania não poderão permitir que, em 1998, se realizem eleições e "eleições".

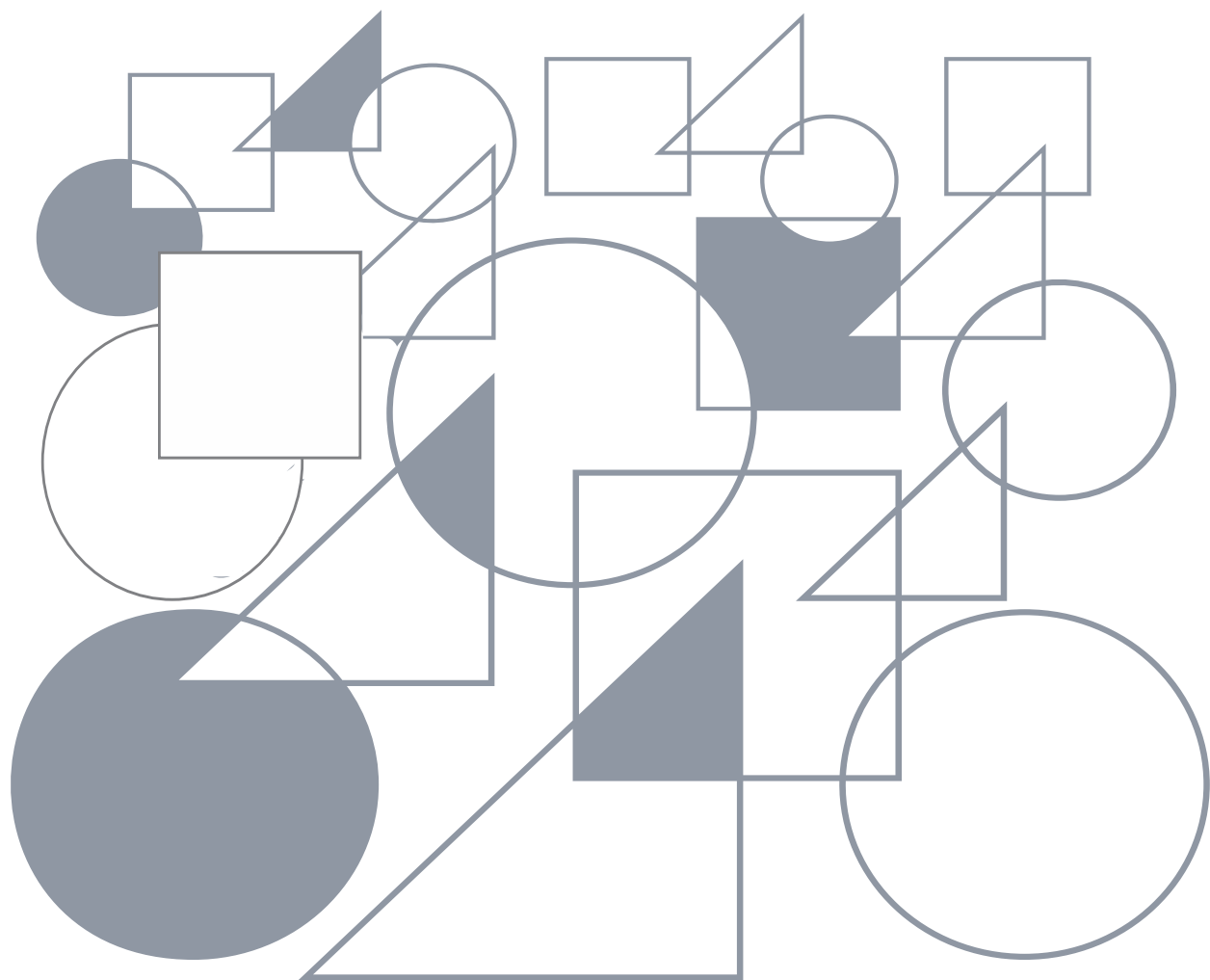






“DEMOCRACIA E VOTO LIVRE





“DEMOCRACIA E VOTO LIVRE

*Flodoardo Lima da Silveira*¹⁷⁹

DECLARANDO aberta a sessão de instalação do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, eu só tenho motivos para congratulações. Esta cerimônia significa o estabelecimento, em forma legal e bases concretas, do aparelhamento que aqui vai preparar e dirigir a nossa contribuição para a reestruturação do país nos órgãos diretores de sua soberania.

Depois de sete anos experiência de normas novas de organização política e direção dos negócios públicos, a Lei Constitucional n. 9, ‘considerando as tendências manifestas da opinião pública’, reconduziu a nossa Carta Política às tradições da política brasileira, com a outorga dos mandatos por manifestação direta da vontade popular, condição da nossa democracia representativa e ‘principal elemento de força e decisão’ dos mandatários.

A lei eleitoral de 28 de maio, a cuja execução estamos dando começo com esta solenidade, fixou as regras para o alistamento e o exercício do voto que vem escolher os futuros delegados da soberania nacional, sem se afastar das diretrizes que já constituem conquistas de evolução de nosso direito político. Manteve-se o sufrágio universal e direto, sendo o voto secreto e obrigatório.

A universalidade do sufrágio, garantia de que a representação nacional seja uma expressão real e exata da vontade coletiva, assegura a preponderância do princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei. Todos os cidadãos podem concorrer com o voto para o estabelecimento dos poderes dirigentes.

Entenda-se, porém, que na universalidade do sufrágio está apenas a possibilidade de todos os cidadãos votarem e não a regra de que todos exercem o direito do voto. Precisam, para o exercício, satisfazer os requisitos da lei. Já se disse que a universalidade é do direito e não do seu exercício.

As restrições da lei à capacidade eleitoral ativa não desvirtuam o princípio da universalidade do sufrágio, pois não tiram ao cidadão a possibilidade de exercer o direito do voto. O analfabeto, por exemplo, não pode ser eleitor. Mas, desde que se desanalfabetize, pode alistar-se e votar. O que é essencial é que não se estabeleçam privilégios de casta e posição, na atribuição da capacidade eleitoral.

Com a obrigatoriedade tem-se em vista atenuar os males da abstenção, incompatível com o verdadeiro regime representativo. O voto chega a ser uma função. Do mesmo modo que o funcionário é obrigado a exercer a função de que se investiu, o eleitor é obrigado a votar, sob sanções penais.

Mas, para que se obrigue o eleitor a votar, é fundamentalmente necessário garantir-lhe o livre exercício do voto, e assegurar a verdade na apuração dos

¹⁷⁹ Discurso pronunciado pelo Desembargador Flodoardo Lima da Silveira, Presidente do TRE/PB, na solenidade de instalação da Justiça Eleitoral, em 12 de junho de 1945. (Fonte: Jornal A UNIÃO, ed. de 13.06.1945, p. 3 e 5).



sufrágios. Daí as garantias de que a lei cerca o eleitor e os órgãos do processo eleitoral, antes, durante e depois do pleito, pelo tempo e meios necessários a lhes assegurar a inviolabilidade de opinião e de função.

Entre essas garantias avultam, sem dúvida, as que se concretizam nas providências asseguradoras do sigilo do voto, resguardando o eleitor da possibilidade de ser o sufrágio desvendado.

Ao entrar no gabinete indevassável, o eleitor deve ter a certeza de que o seu voto não será descoberto. Basta qualquer suspeita de possibilidade de violação do sigilo, para que não vote com liberdade, embora a violação não se venha efetivamente a verificar.

De modo que, para bem compreender e executar as providências que a lei adotou para garantir o sigilo do voto, o que importa essencialmente é cercar o eleitor de cautelas capazes de criar no seu espírito a certeza de que o seu voto não será desvendado. Só assim se terá garantido a independência, que é condição do sufrágio e imposição do sistema eleitoral vigente.

Mais uma vez, atribuiu-se à magistratura togada função preeminente no alistamento e no processo das eleições, orientação que já é uma conquista do nosso direito eleitoral. Desde a Lei Saraiva, embora o critério perdesse continuidade em algumas leis posteriores, vem-se confiando à magistratura funções eleitorais. A princípio, só para o alistamento dos eleitores, ampliando-se depois até a criação a Justiça Eleitoral pelo Código de 1932. O processo eleitoral passou então a se desenvolver, todo, sob a direção da Justiça, desde o alistamento até a própria proclamação dos eleitos.

Foi o ponto em que mais avançou a evolução que, rompendo com a tradição que outorgava às assembleias políticas o reconhecimento dos poderes, atribui-o à magistratura togada, certo que para assegurar a legitimidade da constituição dos corpos dirigentes por um pronunciamento sereno, alheio às paixões da política partidária.

E nesse alargamento do poder jurisdicional do juiz no processo eleitoral, o legislador não se distanciou, antes parece ter consultado, o sentimento popular. Ainda no regime anterior, quando ao juiz cabia apenas alistar o eleitor e expedir-lhe o título, vimos os interessados, na falta de uma justiça especializada, dirigirem-se à justiça comum, para diminuir suas contendas eleitorais. Candidatos que se julgavam preteridos pelos órgãos de reconhecimento de poderes, vinham recorrer à justiça, num último apelo por que se restabelecesse a ordem legal e se mantivesse o império da Constituição, contra decisões daqueles órgãos políticos.

E alguns o conseguiram.

A outorga à magistratura togada do poder de dirigir todo o processo das eleições foi, pois, uma sugestão que o legislador encontrou nesses ensaios da orientação popular. E a lei atual manteve o sistema. Os juízes de direito são os juízes eleitorais. Magistrados togados compõem os tribunais, órgãos do serviço eleitoral e que dirigem o pleito até o reconhecimento dos eleitos. E quando a lei



dispensa a colaboração do juiz na composição dos tribunais, é para admitir a do jurista reputado, com o que a rigidez do sistema apenas se atenua, sem se quebrar, pois o jurista é sempre um advogado, cooperador das atividades judiciais e integrado, senão pelo exercício, ao menos pela afinidade da cooperação, nas responsabilidades e melindres da função judicante. É esse órgão, assim constituído, que hoje instalamos, para a direção do serviço eleitoral neste Estado.

Os nossos propósitos medem-se pela consciência das responsabilidades da função. O pleito que se vai ferir convoca os brasileiros para o exercício do mais importante dever do cidadão nas democracias, em momento particularmente delicado. Estamos no fim de uma guerra em que foi preciso combater longos anos para que a democracia não sucumbisse. Os que sobreviveram devem ter com ela e com os que morreram por sua causa um pacto que se firmou no sangue dos que não puderam ver a vitória.

É o de não deixar que o regime se degrade com eleições que não expressem a legítima vontade popular. Para isso, todos devem exercer o voto com independência e o sincero desejo de perfeição, escolhendo os mais capazes. Para assegurar esse direito, entram a funcionar os juízos e tribunais. A propaganda que se inicia mostra as proporções do pleito. Mas, aqui ha-de estancar o turbilhão das paixões políticas, ante a serena e imparcial conduta do julgador alheio ao choque das competições.

Dentro dos limites de nossas atribuições e com os recursos que a lei nos der, cumprimos o dever de empenhar todos os nossos esforços para a realização das eleições reais e limpas que a dignidade do regime requer."





EJE - Escola Judiciária Eleitoral
Des. Flodoardo Lima da Silveira
Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba



TRE-PB

