



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 82-85.2016.6.09.0139 – CLASSE 32 –
LUZIÂNIA – GOIÁS

COMPLEMENTO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, tendo em vista alguns aspectos levantados após a apresentação do meu voto, peço vênica para tecer algumas considerações complementares, com o propósito de manter o debate dentro de seu correspondente contexto.

Antes, contudo, gostaria de agradecer aos eminentes pares que me antecederam, louvando, inclusive, os brilhantes votos emitidos, eivados de lições que, em conjunto, colocam em evidência importância da ciência e da argumentação jurídicas como elementos de pacificação social, mediante a racionalização dos inevitáveis dissensos.

Acresço, nessa linha, manter a impressão de que os votos, conquanto divergentes na suma dispositiva, coincidem, em um nível decerto profundo, naquilo que tende a ser o mais essencial.

Há, com efeito, uma comunhão explícita e evidente na direção de que **os interesses religiosos devem encontrar um canal de expressão na política**, e de que **o fenômeno religioso constitui um elemento fundamental não apenas para o desenvolvimento das sociedades, mas ainda do próprio indivíduo**.

Emergem, como mais, visões estreitamente associadas no que tange à **importância da liberdade de expressão em matéria religiosa**, no que diz com o reconhecimento da capacidade e da autonomia individual para a seleção dos critérios orientadores das decisões políticas e, especialmente, com a impossibilidade de discriminação de grupos religiosos no cerne das competições eletivas.

Não obstante, restam desconformidades que, direta ou indiretamente, versam sobre a **capacidade institucional de realização de eleições hígidas**.

Posto de outro modo, a discussão iniciada incita à **descoberta da real amplitude do sistema de proteção da integridade dos pleitos**, vindo, conseqüentemente, a impactar a eficácia da Justiça Eleitoral em sua missão de assegurar, em termos substantivos, a liberdade e a igualdade nos processos de designação de agentes políticos.

Feitas essas considerações, adentro o tema.

À saída, reforço que o voto externado não inaugura, em sede jurisprudencial, a apreciação do abuso de poder de autoridade religiosa como uma possível modalidade de ilícito. Pelo contrário, o reconhecimento de que a ascendência eclesiástica encontra determinados limites no ordenamento eleitoral não é novidadeiro, fazendo-se presente, ao menos, desde o julgamento do RO nº 2653-08/RO, da relatoria do Min. Henrique Neves da Silva (DJe de 7.3.2017).

Naquela oportunidade, esta Corte Superior firmou, à unanimidade, a compreensão de que a proteção constitucional da liberdade religiosa *“não atinge situações em que o culto religioso é transformado em ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de votos em favor de candidatos”*.

De igual modo, a perspectiva de enquadramento da autoridade religiosa dentro do conceito de “autoridade” previsto no art. 22, caput, da Lei Complementar nº 64/90 já fora aventada pela eminente Min. Rosa Weber, na apreciação do RO nº 5370-03/MG (DJe de 21.8.2018), em voto do qual extraio este preciso excerto:

“17. A modificação do prisma histórico-social em que se concretiza a aplicação da norma torna imperiosa uma releitura do conceito de “autoridade”, à luz da Carta Magna e da teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral, a revelar de todo inadequada interpretação da expressão que afaste do alcance da norma situações fáticas caracterizadoras de abuso de poder em seus mais diversos matizes - as quais manifestam idênticas e nefastas conseqüências -, sabido que a alteração semântica dos preceitos normativos deve, tanto quanto possível, acompanhar a dinâmica da vida.

18. Porque insofismável o poder de influência e persuasão dos membros de comunidades religiosas - sejam eles sacerdotes, diáconos, pastores, padres etc -, **a extrapolação dessa ascendência sobre os fiéis deve ser enquadrada como abuso de autoridade - tipificado nos termos do art. 22, XII, da LC nº 64/1990, que veio a regulamentar o art. 14, § 9º, da CF - e ser sancionada como tal.**

19. Nessa quadra, revelam-se passíveis, a princípio, de configuração do abuso de autoridade - considerada a liderança exercida e a possibilidade de interpretação ampla do conceito - **os atos emanados de expoentes religiosos que subtraíam, do âmbito de incidência da norma, situações atentatórias aos bens jurídicos tutelados, a saber, a normalidade e a legitimidade das eleições e a liberdade de voto"** (art. 19 da LC nº 64/1990)" (RO nº 5370-03/MG, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 21.8.2018; grifo nosso).

A bem da verdade, interessa recordar que a amplitude semântica da expressão em tela já havia sido esquadrinhada em um outro feito emblemático, a saber o REspe nº 287-84/PR, também relatado pelo Min. Henrique Neves (DJe de 7.3.2016), no qual se discutiu o possível encaixe da figura do cacique indígena como "autoridade", para efeito do reconhecimento de atos reveladores de abuso de poder.

Sem entrar no mérito do acerto ou desacerto daquela comparação, em tal ocasião, o Min. Luiz Fux, a par de tecer importantes lições acerca do multiculturalismo e do respeito à identidade das comunidades vulneráveis, atentou para o fato de que a aplicação de uma hermenêutica restritiva sobre o conceito de autoridade poderia *"subtrair do âmbito de incidência da norma situações potencialmente atentatórias aos bens jurídicos acobertados pelos comandos legais, i.e., liberdade do voto, normalidade e legitimidade das eleições"*.

Por ser assim, considerou que *"não se pode descuidar dos desvios porventura ocasionados por essa interpretação estrita do conceito de autoridade"*, tendo em vista que *"a exclusão a priori do cacique do âmbito dos destinatários do ilícito eleitoral pode gerar um cenário generalizado de fraude à lei, mediante a proliferação de práticas abusivas"*.

No caso assinalado, a verticalização da discussão resultou prejudicada pelo fato de que o voto vistor acompanhava, no mérito, o encaminhamento da

relatoria.

Sem embargo, acredito que as observações externadas por Sua Excelência, *mutatis mutandis*, encontram lugar na presente discussão.

É que, em minha compreensão, **a discussão sobre o alcance do termo “autoridade” tende a encobrir uma questão subjacente e não menos fundamental para a disciplina eleitoral, relacionada com o grau de eficácia conferido ao denominado “princípio da proteção das eleições”,** que, conforme a doutrina, constitui o *“centro da preocupação”* da organização democrática.

Essa a expressão utilizada pelo prof. Guilherme de Salles Gonçalves, que afiança que **a proteção à fidedignidade e à legitimidade dos pleitos, em função de sua prevalência, figura como o “vetor hermenêutico essencial de toda a atividade normativa, administrativa e jurisdicional circunscrita ao Direito Eleitoral”** (GONÇALVES, Guilherme de Salles. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (coords.). *Direito Eleitoral contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 213-215; grifo nosso).

Isso posto, forçoso refutar a impressão – algures levantada – de que a proposta em debate ensejaria indevida invasão de espaço reservado ao Poder Legislativo, inclusive com a criação de nova hipótese de inelegibilidade pela via jurisdicional.

Sendo inegável a existência de lei expressa a proscrever o abuso de poder de autoridade, a discussão levantada queda desde logo situada na descoberta do seu autêntico alcance, habitando, portanto, a seara legítima do labor hermenêutico.

Cabe lembrar, para que não parem dúvidas, que a interpretação jurídica não é senão a tarefa de atribuir significado a um texto normativo, muito em função do fato de que as expressões linguísticas, mais das vezes, abarcam mais de um sentido possível.

Nesse norte, calha resgatar as sempre valiosas lições do prof. Eduardo García Máynez:

“Todo preceito jurídico encerra um sentido. Este, porém, nem sempre se

encontra manifestado com clareza. Se a expressão é verbal ou escrita, pode ocorrer que os vocábulos possuam acepções múltiplas, o que a construção seja defeituosa e torne difícil a inteligência da frase. Em tal hipótese, o intérprete vê-se obrigado a desentranhar o significado da mesma. O conjunto de procedimentos destinados ao desempenho dessa tarefa constitui a técnica interpretativa. O trabalho mencionado representa um esforço prévio, relativamente ao ato pelo qual as regras do direito resultam aplicadas nos casos concretos” (GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. 53. ed. Ciudad de México: Porrúa, 2002; tradução própria).

Ainda a propósito, na linha do que propugnam Helio Maldonado e Ricarlos Cunha, a própria “*indeterminabilidade semântica*” do conceito de abuso de poder enseja, como consequência natural, o surgimento de *hard cases* em princípio situados fora do seu âmbito de conformação.

Nesses casos, pese a incidência manifesta de “*um incremento sobre o ônus argumentativo do intérprete*”, **a atividade hermenêutica encontra um caminho legítimo**, sempre que logre “*explicitar razões compatíveis com o controle público da linguagem*” que autorizem o reconhecimento de abuso de poder, em ordem a prestigiar o princípio da legalidade **sem comprometer, cabalmente, a realização substancial da norma constitucional que exige a realização de eleições legítimas** (MALDONADO, Helio David Amorim; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. Abuso de poder e seu reflexo na normalidade do pleito: da permanente necessidade de retorno ao mundo dos eventos para a revelação de seu significado pela judicialização do processo eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. *Tratado de Direito Eleitoral. Tomo 7: Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 214).

Pois bem.

No voto apresentado, trouxe à colação posições doutrinárias que assinalam a insuficiência do critério literal para a resolução da celeuma discutida.

Não obstante, interessa admitir que, **mesmo por esse método, a expressão destacada engloba, sem qualquer dificuldade, os ministros religiosos em geral.**

Veja-se, de início, a doutrina de Guy Hermet, que define a autoridade como

“a condição ascendente exercida pelo detentor de um qualquer poder, que leva aqueles a quem se dirige a reconhecer uma superioridade que justifique o seu papel de comando ou de orientação” (HERMET, Guy. Autoridade. In: HERMET, Guy; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; BRAUD, Philippe. *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014, p. 31).

Em fórmula econômica, Anthony Giddens e Philip Sutton trilharam caminho semelhante, para definir a autoridade como *“poder legítimo exercido por uma pessoa ou grupo sobre outros”* (GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. *Conceitos essenciais da sociologia*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 301).

No particular, agrega o professor José Adelino Maltez que a autoridade adentra uma relação social quando *“[...] o emissor da palavra já não está no mesmo plano do receptor”, isto é, quando o emitente do discurso, “falando de um sítio superior”, faz efetivo uso da “posição onde se concentra o poder”*.

Dentro dessa visão, o decano do Instituto de Ciência Política da Universidade de Lisboa sustenta que *“na fase da autoridade, já não se utiliza apenas a arte de convencer pelo argumento, eliminando-se da interação comunicativa os traços básicos da igualdade”* (MALTEZ, José Adelino. *Manual de Ciência Política. Teoria Geral da República*. Lisboa: ISCSP, 2018, p. 249).

Em visão consentânea, Raymond Boudon e François Bourricaud enunciam a autoridade como um **atributo próprio das relações de confiança**, em função do qual uma pessoa ou instituição logra emitir conselhos, sugestões ou comandos tendencialmente expostos a um baixo nível de hostilidade ou resistência (BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *A Critical Dictionary of Sociology*. London: Routledge, 1989, p. 38; tradução própria).

Cuida-se, como se repara, de um **conceito demasiado fluido e abarcador**, como bem esclarece Mario Stoppino, quando indica que o termo autoridade alude a uma espécie de *“poder estável, continuativo no tempo, a que os subordinados prestam, dentro de certos limites, uma obediência incondicional”*. Segundo o teórico italiano, a autoridade consiste em *“um dos fenômenos sociais mais difusos”, presente em “praticamente todas as relações de poder mais duradouras”, figurando como um de seus exemplos mais emblemáticos, precisamente, “o poder do chefe de uma igreja sobre os fiéis”* (STOPPINO, Mario. Autoridade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. 13.

ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 89).

Em última análise, portanto, não há negar que, na quadra das interações humanos, designa-se por autoridade:

“Qualquer poder exercido sobre um homem ou grupo humano por um outro homem ou grupo. **O termo é bastante genérico e não se refere somente ao poder político.** Ademais da ‘autoridade do Estado’, existe a ‘autoridade dos partidos políticos’ e a ‘**autoridade da Igreja**’, ou também a ‘autoridade científica’, à qual se atribui, por exemplo, o predomínio provisional de uma determinada doutrina” (ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofia*. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 116; tradução própria; sem grifos no original).

Acresço, por necessário, que a inteligência da autoridade como fator distinto do poder político encontra um eco crescente na doutrina do direito.

Dentro dessa perspectiva, **para além dos autores já citados no voto apresentado**, trago, nesta oportunidade, a abalizada doutrina do eminente professor José Jairo Gomes, que, na edição mais recente de sua prestigiada obra, a despeito de reconhecer o tratamento coincidente vigente nos tribunais, preconiza que:

“[...] é certo que **o ilícito eleitoral consubstanciado no abuso de poder de autoridade incide em outras dimensões da vida social, não se restringindo ao âmbito público-estatal, devendo, pois, o seu uso ser alargado para tornar mais efetiva a proteção à integridade e legitimidade do processo eleitoral**” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 738; grifo nosso).

Na mesma direção, confirmam-se ainda o ensinamentos de Matheus Henrique Carvalho:

“Embora alguns autores prefiram não distinguir o abuso de poder político do abuso de poder de autoridade, é de fundamental relevância a sua distinção, uma vez que o abuso de poder político será sempre de natureza pública, voltada ao uso da máquina estatal e de suas influências no sistema eleitoral. De outro lado, o abuso de poder de autoridade poderá ter natureza pública, e, então, poderá ser sinônimo de abuso de poder político, mas também poderá ser de natureza privada, como no caso do abuso de poder religioso ou sindical, que nada mais são do que subespécies do abuso de poder de autoridade. O poder político, portanto, caracterizar-se-á pelo uso da máquina pública para fins específicos, visando à permanência ou ampliação do poder de um grupo, partido ou candidato. Já o abuso de poder de autoridade caracterizar-se-á pelo uso ou proveito de seu cargo ou função, de sua hierarquia e liderança perante os demais, com o objetivo de impor um pensamento ou pretensão sobre os demais membros da sociedade como um todo ou de um grupo específico desta. Essa denominada ‘autoridade’ poderá ser pública ou não, mas sempre em condição de superioridade, com a capacidade de tomar decisões que repercutam na vontade de seus subordinados, de forma que aquela defina os termos dentro dos quais se espera que outras unidades coletivas ajam” (CARVALHO, Matheus Henrique. O abuso de poder e a incidência do art. 74 da Lei das Eleições. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. *Tratado de Direito Eleitoral. Tomo 7: Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 371),

Ainda nesse campo, louvo a diligência do eminente Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, preocupado em buscar, na justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 21/1990 – as origens do termo “autoridade” utilizado pelo atual Estatuto das Inelegibilidades.

Sem embargo, com a devida vênia, extraio do seu achado uma conclusão distinta.

Na visão de Sua Excelência, a expressão “autoridade” remeteria, exclusivamente, à autoridade política pelo fato de que o relator do projeto, o então Senador Jarbas Passarinho, traça como seu objetivo frear “o poder de império dos controladores do dinheiro público” e, ainda, “a influência do comando sobre os

comandados”.

Em minha compreensão, se o primeiro aspecto deixa evidente que a autoridade política participa do sentido da autoridade em geral (algo, a propósito, indene de qualquer dúvida), o segundo desiderato sinaliza a possibilidade de abertura, designadamente porque, na quadra dos Estados democráticos, soa incongruente e inusual referir-se à relação entre governo e sociedade sob a forma do comando.

Como cediço, na seara política o comando – designado como mecanismo de controle pleno sobre o comportamento das pessoas – pertence ao léxico do passado, tendo ficado obsoleto desde o advento dos ares democráticos, quando o esquema de governação das sociedades substitui a figura do “*citadino/súdito*” pela figura do “*citadino/cidadão*” (MONDAINI, Marco. O respeito ao direito dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Editora Contexto, 2003, p. 116).

Isso posto, ressaí improvável, em meu sentir, a associação divisada por Sua Excelência, tendo em vista não apenas a patente impropriedade da colocação, mas, em adição, o seu caráter insólito, mormente quando se tem em conta tratar-se de documento produzido no pináculo da retomada democrática, tempo em que a ideia do povo como única fonte de comando esteve, possivelmente, mais em voga do que nunca.

Nesse panorama, tendo a acreditar que a expressão em comento – “*influência do comando sobre os comandados*” – reveste-se de um sentido mais geral, a situar o poder como ele realmente é, ou seja, como uma “*possibilidade de eficazmente traçar a conduta alheia*” (CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 5), como um “*choque produtor de obediência*” (ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. Ciudad de México: Oxford Press, 2013, p. 44) ou como uma “*participação condicionante em processos decisórios*” (LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. *Poder e sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979, p. 127) que, à falta de controle, grassa não apenas a partir do Estado mas, especialmente, de uma forma “*selvagem*” no seio da sociedade civil (FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 23).

De todo modo, ainda que se tencione situar a referência aos “comandados” dentro do espectro redutor da governação política, o certo é que, em minha leitura, a própria justificativa do projeto legislativo transparece, em um outro aspecto, a intenção de resguardar a essência democrática dos pleitos contra a intervenção desviante do poder em geral.

Noto, nesse norte, que **as razões resgatadas resultam estruturadas de forma segmentada e independente**, sinalizando a existência **cinco finalidades distintas** visadas pelo dispositivo gestado, que prima pelo traçado de “limites éticos” no que concerne, não somente ao “poder de império dos controladores de dinheiro público” (poder político), ao “uso indevido dos meios de comunicação de massas” (poder midiático) e aos “efeitos espúrios do poder econômico” (poder financeiro), mas ainda à já comentada “influência do comando sobre os comandados” e, o que é mais importante, “**ao exercício do poder**” **sem qualquer especificação**.

Para que fique claro, **à vista do excerto colacionado seriam** estes, **textualmente**, os freios visados pela norma investigada:

- a) **exercício do poder;**
- b) influência do comando sobre os comandados;
- c) poder de império dos controladores de dinheiro público;
- d) uso indevido dos meios de comunicação de massa; e
- e) efeitos espúrios do poder econômico por parte dos que postulam funções eletivos e o exercício da administração pública.

Em suma, com o respeito devido, em meu juízo o recurso à genealogia da norma não resolve, em definitivo, a questão jurídica versada, tendo em vista que aporta elementos capazes de animar perspectivas diferentes.

Como resultado, em minha leitura, **não há como excluir os ministros religiosos do conceito investigado, visto ser conceitualmente irreprochável a afirmação de que “tem autoridade todo sujeito capaz de conferir eficácia moral a suas determinações de vontade”** (BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 58; tradução própria; grifo nosso).

Em definitivo, a autoridade parece ser, a rigor, um conceito complexo que engloba, como argumenta Hannes Gissurarson, **um modo de expressão “de jure”**

(autoridade do Estado) que não exclui uma faceta “de facto” (autoridade social) (GISSURARSON, Hannes H. Autoridade. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). *Dicionário do Pensamento Social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996, p. 38).

Como se não bastasse, ressalto que **a leitura que proponho encontra suporte seguro, também, em métodos adicionais de interpretação.**

Nessa esteira, abordo o tema versado pelo **prisma sistemático** que, segundo Erick Wilson Pereira, ostenta proeminência na dissolução das questões eleitorais, na medida em que propicia “*analisar a essência*” além da “*mera existência*”, levando à “*exata visualização do sistema normativo*” como forma de garantir *a prevalência do direito coletivo em detrimento do direito individual*” (PEREIRA, Erick Wilson. *Direito Eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 88-90).

Assim como ensinam Corona Nakamura e Hilda Villanueva:

“O critério de interpretação sistemático é aquele que justifica atribuir a uma disposição legal o significado sugerido (ou não impedido) pelo contexto de que forma parte, já que o direito é um sistema e, como tal, pressupõe-se coerente e ordenado” (CORONA NAKAMURA, Luis Antonio; VILLANUEVA NOMELÍ, Hilda. La argumentación judicial electoral interpretativa de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Primera Circunscripción plurinominal: caso Zapopan. In: CORONA NAKAMURA, Luis Antonio; MIRANDA CAMARENA, Ádrian Joaquín. *La argumentación jurídica en el Derecho Electoral*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2014, p. 165; tradução própria; grifo nosso).

Na trilha desse raciocínio, o direito não pode ser visto como um “*mero agregado de normas*”, mas como uma estrutura coesa dentro da qual os componentes devem conviver harmonicamente, em estreita conexão (ARÉVALO GUTIERREZ, Alfonso. Fuentes del Derecho Electoral. In: PASCUA MATEO, Fabio. *Estado Democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho Electoral*. Madrid: Civitas, 2010, p. 205).

Nesse panorama, a concepção abrangente do termo autoridade tende a ser a que melhor harmoniza o arranjo do art. 22 da Lei Complementar 64/90 com o modelo constitucional de proteção das eleições (art. 14, § 9º, CRFB), haja vista que a interpretação estrita, no limite, daria entrada a modos de cerceamento da liberdade e da paridade incompatíveis com a vontade da Constituição.

Cuida-se, em meu sentir, de um olhar inadequado: a uma, porque **um Estado qualificado como democrático não pode prescindir da lisura de seus pleitos**; a duas, porque **o pilar axiomático constitucional determina que qualquer tentativa de macular a legitimidade das eleições atenta contra o Estatuto Político, visto que toda condescendência com o excesso de poder viola em seu âmago os princípios fundamentais que sustentam o edifício da cidadania** (BIM, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. *Revista de Julgados do TRE-RS*, v. 8, n. 17, jul./dez. 2003, p. 50; grifo nosso).

Voltando a registrar que **o direito é de ser visto como um sistema coerente, soa inconcebível sustentar que o constituinte, ao exigir a legitimidade no processo de designação dos representantes políticos, tenha pretendido excluir da disputa os excessos de poder em apenas uma ou outra forma, admitindo, serenamente, a violação da liberdade de sufrágio ou a quebra da igualdade de oportunidades entre os candidatos quando concretizadas a partir de outras fontes** (ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 271).

Por outro lado, é sabido que o **método teleológico** ressaí prestigiado pelo ordenamento brasileiro, explícito em dispor que “*na aplicação da lei eleitoral o juiz atenderá sempre aos fins e resultados a que ela se dirige, abstendo-se de pronunciar nulidades sem demonstração de prejuízo*” (art. 219 do Código Eleitoral).

A técnica em questão tem por objeto cumprir a missão fixada pelo legislador e, nesse sentido, busca ver concretizado “*o propósito geral para o qual a norma foi elaborada*” (ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Derecho Electoral*. Ciudad de México: Oxford Press, 2010, p. 18; tradução própria).

Dito a partir de outros termos, o critério funcional tem como propósito estabelecer o significado de uma norma, tomando como referência os seus fins, partindo do princípio de que o Direito é, por definição, uma ordem intencional e

que, portanto, sempre deve ser compreendido como um instrumento que persegue determinados objetivos (ARENAS BATIS, Carlos Emilio. Marco teórico del Derecho Electoral. In: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. Ciudad de México: TEPJF, 2000, p. 93).

Nesse diapasão, **no processo de extração do sentido de um dispositivo eleitoral de interpretação dúbia, não há negar que os mais altos valores democráticos hão de jogar um papel primordial.**

Daí a ideia, anteriormente lançada, de que **na quadra das democracias autênticas não existe mandato legítimo à margem do respeito à liberdade dos eleitores ou da igualdade de oportunidades entre os concorrentes.**

Da forma como expõe, dentre muitos outros, o professor Celso Ribeiro Bastos, *“no mundo moderno as eleições obedecem a alguns princípios gerais cuja ausência pode descaracterizar o processo como de natureza democrática”*. Entre eles figuram, conforme o autor, a **paridade entre os adversários** e a **liberdade dos votantes**, a qual, em suas palavras, *“significa que nem aos particulares nem ao Estado é lícito exercer pressões sobre o eleitor no sentido de determinar o conteúdo do seu voto”* (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 241 e 243; grifo nosso).

Por esse prisma, é cediço que o princípio da legitimidade e da normalidade das eleições veicula um:

[...] mandamento constitucional visando à higidez do prélio eleitoral. Uma eleição normal e legítima será aquela na qual a contenda fica imune de vícios, de possíveis fraudes e, conseqüentemente, a escolha da maioria da população fez-se representar por meio do voto. **O escrutínio normal e legítimo é aquele no qual candidatos, partidos, coligações e demais atores do jogo eleitoral respeitam todas as regras e procedimentos legais, e no qual há busca para garantir a todos os candidatos a equiparação de armas e a igualdade de oportunidades, para que, assim, o eleitor possa fazer a melhor escolha** (RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. *Direito Eleitoral digital*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 29; grifo nosso).

Assim como propugna Andreas Schedler, **o conceito de eleições autênticas está preso à ideia de que os pressupostos axiológicos da competição política devem se manter presentes e hígidos, formando uma espécie de “corrente metafórica” que só permanece intacta quando preservados, em termos aceitáveis, todos os seus elos essenciais** (SCHEDLER, Andreas. *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 83).

Quanto à identificação desses pressupostos, tendo a acreditar que **o caráter democrático das eleições supõe a salvaguarda da liberdade para o exercício da opinião eleitoral e, ademais, a manutenção de um nível razoável de competitividade entre as forças antagônicas**.

Tais exigências conformam a essência da legitimidade eleitoral, cujos pontos nodais, paralelos a outros requisitos, encontram-se resumidos na proteção da igualdade de oportunidades entre os candidatos e na blindagem da liberdade de escolha política mediante a completa exclusão de todas as formas de expressão do abuso de poder político ou social (ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 43).

Com forte na premissa de que **a incidência de excessos sistemáticos prejudica a identificação da vontade autêntica do povo**, pontuo – com Steve Bickerstaff – que **o requisito essencial para a validação de qualquer certame eleitoral reside na certeza de que os resultados refletem, com acurácia, o livre desejo dos votantes** (BICKERSTAFF, Steve. *Contesting the Outcome of Elections*. In: YOUNG, John Hardin (ed.). *International Election Principles*. Boston: American Bar Association, 2009, p. 312).

Postas essas premissas, passo a comentar, sucintamente, algumas ressalvas direcionadas à compreensão por mim externada, tanto nos votos já proferidos como nos memoriais entregues a todos os pares pelo respeitável Instituto Brasileiro de Direito e Religião.

Com o fim de evitar redundâncias, porém, opto, nessa porfia, por limitar as achegas específicas aos argumentos não expungidos nas linhas preliminares da presente exposição.

1. Do abuso de poder de autoridade religiosa frente a outras formas de abuso carentes de alusão normativa específica

Na sessão do dia 25 de junho, o eminente Min. Alexandre de Moraes externou legítima preocupação quanto ao aparente destaque dado à figura do abuso de poder de autoridade religiosa, frente a outras formas de poder social não expressamente previstas em lei, como o “abuso de poder sindical” ou o “abuso de poder empresarial”.

A esse respeito, esclareço que, na espécie, **a compreensão divulgada guarda conexão direta com o suporte fático dos autos, sendo, portanto, reativa ao recorte específico trazido à apreciação deste Tribunal.** Daí a inexistência de reflexões comparativas no voto emitido.

Sem embargo, tendo a extrair de suas observações não um vício, mas uma virtude da proposta levantada, tendo em vista que, em meu sentir, o esquema de salvaguarda da integridade dos pleitos deve, em tese, absorver as ameaças ao real exercício da cidadania.

Abro um parêntese, nesse ponto, apenas para lembrar que o legislador, ao conceber as técnicas processuais de combate ao abuso de poder, descurou de sua faceta mais antiga e evidente, silenciando sobre o antigo – e infelizmente resgatado – problema da violência nas competições eleitorais.

De todo modo, compreendo que as premissas gerais – em especial a que se relaciona com o alcance semântico do termo “autoridade” – são, em princípio, aplicáveis a outros poderes sociais, na esteira das já comentadas lições do professor José Jairo Gomes. Tal como afirmado pelo filósofo britânico Bertrand Russel:

“O poder tem muitas formas, tais como riqueza, armamentos, autoridade civil, influência sobre a opinião. Nenhuma dessas formas pode ser considerada subordinada a qualquer outra, e não há uma forma única das quais as outras derivem” (RUSSELL, Betrand. *El poder*. Barcelona: RBA Libros, 2013, p. 13; tradução própria).

Dentro desse panorama, considero que **a preservação da higidez das eleições exige a defesa contumaz da liberdade dos votantes e da paridade de armas entre os concorrentes, o que, por sua vez, conduz à inadmissão do recurso à autoridade como elemento de pressão.**

É de se ver, nesse diapasão, *“que os fenômenos políticos são obscurecidos pela pseudo-simplificação que se alcança com qualquer concepção unitária do poder como sendo sempre e em toda parte o mesmo”* (LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. *Poder e sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979, p. 127).

As formas de poder são múltiplas e independentes, e a sua aplicação ilegítima deve ser recusada pelos órgãos eleitorais, sempre que comprometam – em termos generalizados e significativos – os pilares que sustentam a estrutura básica das consultas eletivas.

De todo modo, toca frisar que **as formas de poder social, conquanto semelhantes em perspectiva geral, reservam entre si algumas peculiaridades que devem ser consideradas no momento de sua avaliação.**

Trata-se de reconhecer – com Philippe Braud – que *“as relações de poder somente são corretamente compreendidas quando considerados os meandros do sistema em que se inserem”*, tendo em vista que as interações sociais *“não seriam inteligíveis se abstraídos os condicionamentos que as tecem”* (BRAUD, Philippe. Poder. In: HERMET, Guy; BADIE, Bertrand; BRAUD, Philippe. *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014, p. 236).

É preciso, portanto, estar atento às especificidades das relações implicadas e, nesse caminho, cabe reconhecer que as trocas religiosas *“criam substantivas oportunidades para o exercício da liderança moral, da influência e do poder”* (AGOZINO, Adalberto. *Ciencia Política y Sociología Electoral*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 2000, p. 217), mormente em razão do fato de que, à diferença de outras manifestações da autoridade, as ideias religiosas comportam, por natureza, um *“denso ingrediente normativo”*, seja porque formulam mandamentos explícitos, seja porque pautam a compreensão da realidade segundo grades específicas de valoração (VILAS, Carlos María. *El poder y la política: el contrapunto entre razones y emociones*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013, p. 108).

2. Dos efeitos sobre a participação política dos fiéis, da preservação do pluralismo, da inexistência de uma abordagem discriminatória e da perfeita leitura dos modais deônticos

O voto apresentado assenta, com muita clareza, a legitimidade da perseguição de interesses políticos por parte de grupos religiosos.

Apenas sublinha a inflexão, óbvia aliás, de que a busca de votos, nesse segmento, como em outros, deve ser pautada pelo respeito à liberdade para o exercício de sufrágio, havendo, então, de prescindir dos mecanismos típicos de constrição, nomeadamente ameaças, coações ou admoestações.

Paralelamente, tem a intenção de sinalizar a importância de cautelas, igualmente manifestas, no sentido de evitar que as estruturas eclesiais sejam utilizadas em ordem a comprometer o equilíbrio global do certame, especialmente a partir da violação substancial e sistemática de proibições expressas no quadro regente da propaganda eleitoral e da contabilidade das campanhas.

Posto o que precede, descabe depreender, das reflexões expostas, um efeito de desestímulo da participação política das comunidades religiosas, uma vez que essa, de acordo com o voto apresentado, ressaí categoricamente validada, não sendo diminuída pelo apontamento de ressalvas que, por serem universalmente extrapoláveis a todos os competidores, não são discriminatórias, não ofendem a lógica deôntica e, como mais, afiguram-se justas e equitativas.

3) Da inexistência de critérios objetivos para a constatação de eventuais abusos

A ausência de critérios específicos para a aferição de ilícitos é, como se sabe, algo inerente à disciplina normativa do abuso de poder.

Com efeito, o enfrentamento judicial das hipóteses de cassação de mandatos requer, por natureza, a aplicação de uma “*técnica de apreciação casuística*” (ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*).

Curitiba: Juruá, 2019, p. 348), haja vista que “o conceito de abuso de poder é indeterminado, aberto e fluido”, fazendo com que sua delimitação semântica em regra só possa ser feita na prática, diante das circunstâncias que o evento apresentar” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, p. 729).

Vê-se, nesse quadro, que **a proposta não enseja, por si, nenhum câmbio significativo no sistema de verificação de abusos**, que, de todo modo, seguiria **pautado pela análise tópica da gravidade das circunstâncias, sempre criteriosa e premida**, a um lado, **pela necessidade de fundamentação exaustiva e**, a outro, **pela certeza de que os casos limítrofes tendem a atrair a absolvição**, em nome da máxima *in dubio pro suffragio*.

No particular, faço questão de reiterar um aspecto já ressaltado no desenvolvimento de meu voto, que **o reconhecimento do abuso em discussão não admite, por nenhum ângulo, a banalização, sendo, pelo contrário, reservado para casos extremos e excepcionais, reveladores de comportamentos que, muito além da dúvida razoável, tenham comprometido em termos agudos e sistemáticos a paridade de oportunidades entre os candidatos ou a liberdade para o exercício da opinião eleitoral**.

Em seu sentido geral, **a proposta apresentada não estimula nem autoriza o policiamento das práticas religiosas, tampouco o cerceamento da liberdade de expressão nessa matéria específica**.

4) Da ausência de prejuízos à liberdade de expressão em matéria religiosa

Por fim, reafirmo que **meu voto contempla uma vasta fundamentação em favor da legitimidade da intersecção entre a religião e a política, apenas reconhecendo que, sob o pálio do Estado constitucional, inexitem direitos isentos de limites**.

Ditos limites, no entanto, têm o sentido de conferir eficácia à **razão substancial** do ordenamento eleitoral, em especial para a proteção da liberdade para o exercício do sufrágio e para a manutenção do nivelamento razoável das condições do certame.

Insisto, para que quede claro: as igrejas têm legitimidade para almejar

espaços nas instâncias representativas do Estado, seja nos parlamentos ou nos gabinetes do Poder Executivo.

Suas autoridades, portanto, não estão amordaçadas – e nem se pretende que passem a estar. Fora do arco das proibições legais – que impedem, por exemplo, o proselitismo eleitoral no interior dos templos (art. 37, § 4º da Lei das Eleições) e a concessão de suporte financeiro a campanhas (art. 24, VIII da Lei das Eleições), **o falar e o agir são livres, bastando que sejam respeitados os limites mais intuitivos do jogo eleitoral.**

O que proponho, em última instância, não é impor às autoridades religiosas limitações não aplicáveis aos outros atores políticos, mas o contrário: levo a intenção de ver reconhecida a lógica – comezinha, em minha opinião – de que excessos que deponham contra a liberdade dos eleitores ou contra o balanço da disputa, independentemente da fonte, não encontram abrigo no direito eleitoral.

Não há, repito, qualquer sinal discriminatório nesta minha visão.

Quando se cogita **situar as autoridades religiosas dentro de um quadro de responsabilidades e limites, não se pretende inaugurar um campo proibitivo discriminatório e particular.** Ao revés: está-se tão-somente a reconhecer que a concepção universal sobre a justiça e a liberdade das eleições enseja o afastamento de práticas constrictivas e indutoras de desequilíbrio em todo e cada rincão da esfera pública, inclusive no interior dos templos.

As limitações que acredito devam ser impostas a essas autoridades são, em essência, as mesmas que tocam aos demais atores e grupos que exercem qualquer sorte de hegemonia social.

E a recusa dessa proposta de equiparação, creio, teria a **consequência indesejável** de tornar tolerável, dentro das igrejas, **a deturpação do argumento religioso como meio para a materialização de efeitos que o direito repele em todos os outros ambientes sociais.**

Recorro, por medida didática, a lição doutrinária a pregar que *“a legitimidade eleitoral convive em termos relativamente tranquilos com a aplicação de determinados recursos de influência”*, haja vista que *“o ambiente em que se desenvolve a competição pelo voto não pode deixar de ser visto como uma arena de poder”* (ALVIM,

Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 127).

Nesse diapasão, o problema do abuso de poder não existe *ex ante*, podendo surgir, ou não, a partir das circunstâncias de um caso concreto. Exposto com outras palavras, nesse ambiente, em geral, será:

“[...] uma questão de *origem, forma ou intensidade* o que permite distinguir entre a interferência (tolerada) e o abuso (intolerado) do fenômeno em causa. Em nosso sentir, o limite da tolerância jurídica reside na preservação da legitimidade eleitoral nuclear, de sorte que o limiar permissivo é de ser considerado transposto somente quando resulte alquebrada a liberdade para a emissão do voto ou, alternativamente, quando seja contaminado pela falta de equidade o ambiente no qual concorrem os sujeitos antagonistas que buscam canalizar a aclamação política popular” (ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 128).

Repare-se que, uma vez assentado o legítimo interesse dos grupos religiosos nos assuntos de Estado, **o abuso de poder de autoridades eclesásticas tangencia o problema da origem, resultando centrado, especialmente, no seu modo de exercício.**

Não se trata, pois, de censurar *a priori* a participação das igrejas nos processos políticos, mas de ressaltar o detalhe de que tal intervenção tem de ser levada a efeito de modo compatível com as máximas da liberdade e da igualdade que, em definitivo, conferem sentido ao viver compartilhado nas sociedades democráticas.

Como assim, assim como pondera o professor Juan Antonio García Amado, a liberdade de expressão de ideias necessita de limites, uma vez que deve ser conciliada com um plexo mais amplo de garantias fundamentais. **A liberdade de expressão religiosa segue esse princípio para todos os efeitos, descabendo extrair, de sua importância, a sujeição a um regime ilimitado ou excepcional** (GARCÍA AMADO, Juan Antonio. Libertad de expresión y religiones. In: GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz et al. *Libertad de expresión y sentimientos*

religiosos. Curitiba: Juruá, 2012, p. 15-16).

Trago, em desfecho, uma última observação, no sentido de que a tese proposta não acarreta riscos concretos à liberdade de expressão religiosa, do mesmo modo como o uso indevido dos meios de comunicação logra ser controlado em termos sabidamente compatíveis com o respeito à essencial liberdade de imprensa.

Senhor Presidente, Senhores Ministros: ao fim e ao cabo, as questões discutidas são, como visto, demasiado complexas e atraem percepções radicalmente distintas acerca da preservação da legitimidade eleitoral.

Não obstante, em virtude desse conjunto de argumentos, reafirmo, respeitosamente, o sentido do meu voto original.