



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONSULTA Nº 0600522-03.2022.6.00.0000 (PJe) – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

CONSULENTES: ALENCAR SANTANA BRAGA E OUTROS

CONSULTA. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA. VEDAÇÃO DO PORTE DE ARMAS NAS SEÇÕES DE VOTAÇÃO E NOS LOCAIS ESPECIALMENTE TUTELADOS PELA LEI ELEITORAL. PROIBIÇÃO QUE INCLUI O DIA DA VOTAÇÃO E O PERÍODO DE PREPARAÇÃO E CONCLUSÃO DAS ELEIÇÕES. VEDAÇÃO QUE DECORRE DO ART. 141 DO CÓDIGO ELEITORAL E DO PODER DE POLÍCIA DAS AUTORIDADES ELEITORAIS. CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE. DETERMINAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO DA RES.TSE 23.669/2021.

1. Eleições livres e periódicas constituem um componente essencial dos regimes democráticos por permitirem a resolução pacífica de divergências políticas e a alternância no poder.
2. O exercício do sufrágio a salvo de qualquer forma de coação ou violência é essencial para a legitimidade dos governantes eleitos.
3. O Brasil vive um período de grande polarização ideológica, intensificada pelas redes sociais, que tem levado à multiplicação de episódios de violência política.
4. Esse fenômeno é agravado pela enorme ampliação do número de armas de fogo em poder da população.
5. Incumbe aos membros dos distintos Poderes do Estado prevenir a violência política, empreendendo as medidas legais e administrativas adequadas a tanto.
6. Consulta conhecida e respondida positivamente para reafirmar a validade do art. 141 do Código Eleitoral, com a seguinte redação: “A força armada conservar-se-á a cem metros da seção eleitoral e não poderá aproximar-se do lugar da votação, ou dele penetrar, sem ordem do presidente da mesa”.
7. Necessidade de explicitação do referido dispositivo para aprimorar a segurança dos eleitores, dos servidores da Justiça Eleitoral e da população em geral.
8. Proposta de atualização do art. 154 da Res. TSE 23.669/2021 para estabelecer que, no *período de preparação e conclusão das eleições*, não será admitido o porte de armas nas seções de votação, nem nos *locais*

especialmente tutelados pela lei eleitoral, vedação que se estende a uma área com um raio de cem metros de seu entorno.

9. O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder regulamentar e de polícia, poderá empreender todas as providências necessárias para tornar efetivas essas vedações.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de consulta submetida a este Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral, pelo Deputado Federal Alencar Santana Braga (PT/SP) e outros, para indagar, ante o aumento dos episódios de violência política, quais as providências que serão tomadas pela Justiça Eleitoral com relação ao porte de armas nos locais de votação.

Em parecer, a Assessoria Consultiva – ASSEC, embora opinando pelo não conhecimento da indagação, por questões meramente formais, manifestou-se da seguinte maneira:

“A matéria de fundo veiculada pelo Consulente relaciona-se à missão institucional deste Tribunal Superior Eleitoral de garantir a paz, a harmonia e a segurança do processo eleitoral, num contexto de aumento de episódios de violência política, inclusive com o uso de armas de fogo.

No ponto, é importante registrar que a Organização dos Estados Americanos – OEA conduziu Missão de Observação Eleitoral em solo brasileiro nas Eleições de 2020, e, após obter dados relativos ao registro de crimes (homicídios consumados, ameaças e danos físicos) contra candidatas e candidatos, além de informações sobre a presença e a influência de milícias no processo eleitoral em algumas regiões do país, formulou as seguintes recomendações:

‘Com o objetivo de combater esse problema, a Missão recomenda:

- Revisar e avançar o campo de ações jurídicas imediatas para proteger a vida e a integridade de mulheres candidatas e outros grupos vulneráveis.

- Legislar para prevenir, punir e erradicar a violência relacionada com a participação política.

- Investigar os crimes e fazer justiça diante dos assassinatos e

atos de violência que prejudicam o exercício das liberdades democráticas.

- Gerar condições para a proteção dos eleitores e dos candidatos alvos dessas ameaças.

- Criar um registro de violência política, verbal e física, que permita documentar e identificar as causas, bem como reportar e atender oportunamente esses episódios.’

Ainda sobre o pleito de 2020, esta Corte Superior apresentou à sociedade levantamento de dados que revela alta na violência contra candidatas e candidatos. Destaca-se o que segue:

‘Informações consolidadas pela Assessoria Especial de Segurança e Inteligência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revelam um aumento de crimes violentos contra candidatos e pré-candidatos nas Eleições de 2020.

Entre janeiro e novembro deste ano, foram registrados 99 casos de homicídio tentado ou consumado. Somando-se ainda os crimes de ameaça e lesão corporal contra candidatos, obtêm-se um total de 263 registros. Foram 63 casos em oito meses - de janeiro a agosto – e 200 nos últimos dois meses, entre setembro e novembro.

Os dados foram obtidos a partir de informações do Instituto Terra de Direitos, Justiça Global, sistema Córtex, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e ainda de notícias oriundas dos veículos de comunicação.

A linha do tempo do estudo revela que, desde 2016, houve um salto de crimes violentos na política. Naquele ano, 46 candidatos e pré-candidatos foram vítimas de atentados. Em 2018, outros 46 candidatos também foram alvo de ataques, chegando aos 263 registros em 2020.

Conforme as informações, 83% das ocorrências de homicídios tentados e consumados foram registradas em municípios pequenos, com menos de 200 mil eleitores.

Por fim, os gráficos também mostram que o recorde de homicídios tentados e consumados ocorreu nos dias anteriores à votação do dia 15 de novembro.’

Paralelamente aos preocupantes dados coletados pela OEA/MOE, noticia-se com frequência o aumento do número e da circulação de armas no país nos últimos anos. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 mostram, por exemplo, que o número de Certificados de Registros (CR) ativos de Caçadores, Atiradores e

Colecionadores (CAC) no SIGMA/Exército Brasileiro subiu de 286.901, em 2020, para 673.818, em 2022, com dados atualizados até 1º.6.2022. O mesmo documento indica ter sido de 114,5% o aumento do registro de armas novas no SINARM, em números absolutos, considerando-se o território brasileiro, de 2019 a 2021.

A legislação sobre o porte e a posse de armas, por sua vez, é ampla e tem passado por um processo de flexibilização nos últimos anos. A esse respeito, cumpre destacar que, até março de 2022, o governo federal *‘já tinha publicado 15 decretos presidenciais, 19 portarias, e duas resoluções’* que flexibilizam as regras de acesso a armas pela população civil.

Dentro desse movimento de flexibilização, cabe ressaltar a ampliação das possibilidades de portar armas, o que se dá, por exemplo, com o porte para trânsito conferido aos CACs – outrora limitado a horários específicos e percursos pré-determinados – disciplinado pelo art. 61 da Portaria nº 150 – COLOG, de 5 de dezembro de 2019, c/c art. 5º, §§ 3º e 6º, do Decreto nº 9.846/2019.

Há de se pontuar, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral tem sido instado de modo generalizado, através de inúmeros expedientes e consultas formuladas por partidos políticos, parlamentares e autoridades diversas, a adotar providências para garantir a paz e a tranquilidade do processo eleitoral, o que culminou com a criação de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria TSE nº 674/2022, que tem como objetivo apresentar estudos e sugerir diretrizes adicionais voltadas a disciplinar ações para o enfrentamento à violência política nas Eleições 2022.

Nesse contexto, cabe realçar que o livre e pleno exercício dos direitos políticos – humanos e fundamentais – encontra-se assegurado pelo texto constitucional pátrio (CF/88, arts. 14 a 16) e por normas de Direito Internacional, inclusive das quais a República Federativa do Brasil é signatária, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica – Decreto nº 678/1992, art. 23), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992, art. 25), e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXI).

No campo legal, veja-se que o próprio Código Eleitoral, atuando na esfera preventiva e repressiva, tipifica criminalmente atos de violência que importem em violação à liberdade de votar, ser votado e de participar do processo eleitoral, como exemplificam os dispositivos abaixo:

‘Art. 296. Promover desordem que prejudique os trabalhos eleitorais:

Pena – detenção até dois meses e pagamento de 60 a 90 dias-multa.

Art. 297. Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio:

Pena – detenção até seis meses e pagamento de 60 a 100 dias-

multa.

[...]

Art. 332. Impedir o exercício de propaganda:

Pena – detenção até seis meses e pagamento de 30 a 60 dias-multa.

[...]

Art. 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução:

Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.’

O Código também veicula previsões que atribuem à Justiça Eleitoral, nas suas três esferas de atuação, o dever de garantir a segurança das Eleições. Extraí-se do Código Eleitoral:

‘Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

XIV – requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração;

[...]

XVIII – tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

[...]

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos tribunais regionais:

[...]

XII – requisitar a força necessária ao cumprimento de suas decisões e solicitar ao Tribunal Superior a requisição de força federal;

[...]

XVII – determinar, em caso de urgência, providências para a execução da lei na respectiva circunscrição;

[...]

Art. 35. Compete aos juízes:

[...]

IV – fazer as diligências que julgar necessárias à ordem e prestação do serviço eleitoral;

[...]

XVII – tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;’

Em reforço, a norma prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.064/1969 prevê que a Polícia Federal deve ficar à disposição da Justiça Eleitoral durante as Eleições. Veja-se:

‘Art. 2º O Departamento de Polícia Federal ficará à disposição da Justiça Eleitoral, sempre que houver de se realizar eleições, gerais ou parciais, em qualquer parte do Território Nacional.’

Ademais, para dar concretude à defesa da normalidade e segurança das Eleições, adotando-se as medidas que se façam necessárias para tanto, a Justiça Eleitoral pode atuar, no âmbito da sua atribuição administrativa, com base nas prerrogativas oriundas do exercício do poder de polícia, o qual pode ser utilizado, inclusive, para a manutenção dos bons ofícios nas mesas receptoras de votos, conforme se colhe do Código Eleitoral:

‘Art. 139. Ao presidente da mesa receptora e ao juiz eleitoral cabe a polícia dos trabalhos eleitorais.

Art. 140. Somente podem permanecer no recinto da mesa receptora os seus membros, os candidatos, um fiscal, um delegado de cada partido e, durante o tempo necessário à votação, o eleitor.

§ 1º O presidente da mesa, que é, durante os trabalhos, a autoridade superior, fará retirar do recinto ou do edifício quem não guardar a ordem e compostura devidas e estiver praticando qualquer ato atentatório da liberdade eleitoral.

§ 2º Nenhuma autoridade estranha à mesa poderá intervir, sob pretexto algum, em seu funcionamento, salvo o juiz eleitoral.’

Extrai-se, portanto, da leitura sistêmica do ordenamento eleitoral, que a efetiva liberdade do exercício de direitos políticos por eleitoras, eleitores, candidatas e candidatos deve ser integralmente observada durante todo o período eleitoral, como forma de se garantir a integridade do processo eleitoral.

E, ainda mais relevante, tem-se que para conferir a maior densidade possível a essa liberdade eleitoral, até mesmo a intervenção da força pública armada deve ser desenvolvida em um quadro de restrições por expressa previsão legal. A esse respeito, a fórmula usada nos arts. 141 e 238 do Código Eleitoral demonstra que a presença de arma em local de votação não dialoga com a liberdade de votação. Confira-se:

‘Código Eleitoral:

Art. 141. A força armada conservar-se-á a cem metros da seção eleitoral e não poderá aproximar-se do lugar da votação, ou nele penetrar, sem ordem do presidente da mesa.

[...]

Art. 238. É proibida, durante o ato eleitoral, a presença de força pública no edifício em que funcionar mesa receptora, ou nas imediações, observado o disposto no art. 141.’

Destaca-se, ainda, que o avanço de situações de violência não poderia ser ignorado por esta Justiça Eleitoral, sob pena de afronta ao art. 144 da Constituição Federal, segundo o qual a proteção da incolumidade das pessoas é atribuição afeta à segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Assim, através de uma interpretação sistêmica e teleológica, percebe-se a existência de aparato normativo a justificar a atuação – proporcional e razoável - desta Justiça Eleitoral na promoção de Eleições íntegras, legítimas e, acima de tudo, seguras e pacíficas.” (ID 157849142)

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, verifico que a pretensão dos consulentes cumpre os requisitos formais estabelecidos no art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Com efeito, interpretando esse dispositivo legal, a jurisprudência desta Corte admite o conhecimento de consultas desde que preencham as seguintes condições (Consulta 060030647, Rel. Min. Luís Roberto Barroso):

“(i) legitimidade do consulente (autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político);
(ii) abstração (não se relacionar a nenhum caso concreto);
(iii) pertinência temática (tratar de direito eleitoral); e
(iv) objetividade (a pergunta deve ser formulada de forma a não comportar múltiplas respostas).”

A legitimidade dos consulentes afigura-se incontestada, porquanto a inicial foi subscrita por quatorze deputados federais no exercício do respectivo mandato.

Digo o mesmo com relação ao caráter abstrato da consulta, porque ela não está vinculada a quaisquer casos concretos, presentes ou futuros, que possam ser objeto da jurisdição eleitoral.

Irrefutável, também, a pertinência temática da consulta, eis que a pergunta veiculada refere-se à segurança do processo eleitoral.

Entendo presente, ainda, o requisito da objetividade, pois verifico que os consulentes formularam uma questão direta e inequívoca, que se traduz na dúvida quanto ao comparecimento de pessoas armadas aos locais de votação, afora aquelas “que estejam no efetivo exercício da atividade policial ou de segurança”, nas datas correspondentes à realização do primeiro e do segundo turnos das eleições.

A indagação ínsita na inicial subscrita pelos parlamentares, ainda que não se amolde perfeitamente à praxe, é clara e, portanto, merece ser conhecida.

Ademais, observo que, embora uma consulta não se confunda com um procedimento jurisdicional, entendo aplicável à espécie, por analogia, o art. 322, § 2º,

do Código de Processo Civil, o qual, ao dispor que a “interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”, incentiva o abandono do formalismo exagerado, infelizmente corriqueiro no cotidiano forense.

Assim, como a dúvida apresentada perante este TSE se afigura unívoca, mostrando-se, de resto, evidente a relevância do tema em questão, tenho por preenchidos todos os requisitos legais e jurisprudenciais necessários ao conhecimento da consulta.

Anoto, por fim, que, não obstante os precedentes desta Casa, em regra, não admitam o conhecimento de consultas quando já principiado o período eleitoral, eles têm ressalvado as hipóteses nas quais as questões apresentadas versem sobre tema de grande relevância, conforme entendimento sedimentado no julgamento da Consulta 0600306-47, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

Este é justamente o caso em apreço, pois os consulentes, tendo em conta os recentes e reiterados episódios de violência política, buscam saber qual a interpretação do TSE a respeito das limitações ao porte de arma com vistas a assegurar a livre expressão da vontade popular no período eleitoral.

Pois bem. Ressalto, primeiramente, que a realização de eleições gerais e periódicas é essencial para os regimes políticos que se pretendam democráticos,¹ muito embora não tenham elas o condão de conferir aos representantes eleitos o dom da onipotência ou da onisciência para que possam, num passe de mágica, solucionar os magnos problemas decorrentes das desigualdades econômicas e sociais existentes nas sociedades modernas, principais causadoras das recorrentes crises políticas nas democracias contemporâneas.

Mesmo que assim seja, eleições limpas e transparentes trazem sempre uma esperança de renovação, constituindo importante mecanismo de resolução pacífica dos conflitos sociais, permitindo que as sociedades se mantenham coesas, ainda que seus integrantes possam ter divergências quanto à condução dos negócios públicos.²

¹ MIRANDA, Jorge. **Direito eleitoral**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 39-59.

² PRZEWORSKI, Adam. **Why bother with elections?** Cambridge, UK ; Medford, MA, USA: Polity

É que eleições constituem o próprio coração da democracia. Esta consiste, basicamente, num sistema integrado por determinadas liberdades instrumentais, que oportunizam o debate público, permitindo que os cidadãos façam chegar aos agentes governamentais os alertas necessários para a correção de rumos para evitar rupturas institucionais, não raro com consequências trágicas.³

É natural, todavia, que todas as eleições encerrem sempre um “potencial risco de fragilização ou esgarçamento institucional”,⁴ porquanto nenhuma democracia consegue extirpar integralmente as tensões inerentes ao momento de escolha. Esse perigo vem se agravando, nos últimos tempos, por uma maior polarização política que as sociedades contemporâneas têm experimentado, inclusive a brasileira, fenômeno intensificado pelas mídias sociais, que tendem a amplificá-lo por conta: (i) da arquitetura de suas plataformas; (ii) da leniência de seus mecanismos de curadoria; (iii) das idiosincrasias comportamentais humanas;⁵ (iv) do relativo anonimato que lhes é inerente; e (v) pelo “colapso contextual” que as caracteriza.⁶

Não por outra razão, tenho sustentado que as lideranças políticas têm uma enorme responsabilidade diante desse quadro de instabilidade, incumbindo-lhes evitar discursos ou falas que fomentem a polarização.⁷ É que são cada vez mais numerosos aqueles que, a pretexto de defender a democracia, acabam minando, propositalmente, os respectivos pilares, ao alvejarem com suas diatribes a classe

Press, 2018, p. 123-127.

³ SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor, 2000, p. 188.

⁴ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política**, p. 29. 2014. Mestrado em Direito Penal - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08122014-163134/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁵ SORJ, Bernardo *et al.* Sobrevivendo nas redes: guia do cidadão. **Ensaio de Democracia Digital**, n. 3, p. 19, 2018, p. 25.

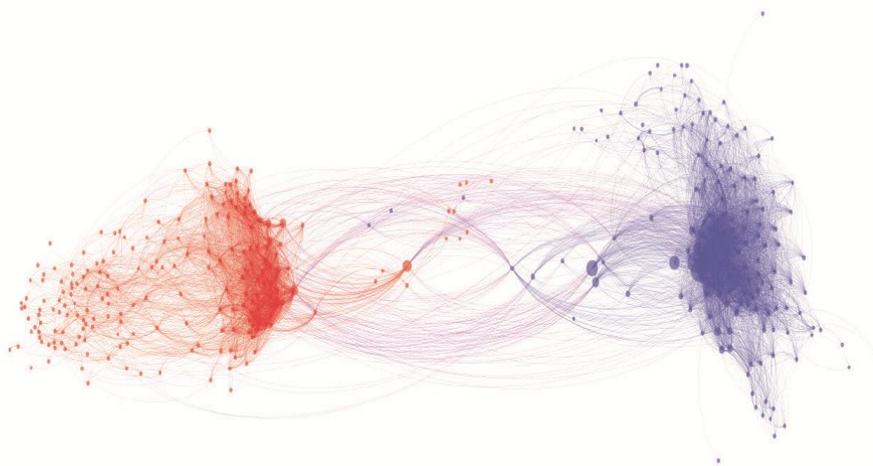
⁶ BOYD, Danah. *Faceted identity: Managing representation in a digital world*. **Unpublished Master's Thesis**. Cambridge, MA: MIT, 2002.

⁷ Consoante asseverei no julgamento da ADPF 686/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber, “numa república plural e democrática como se pretende seja a nossa, não é difícil perceber que todo e qualquer pronunciamento governamental, sobretudo quando amplificado pela utilização maciça de redes sociais, pode estimular reflexões, comportamentos, e até mesmo influenciar atitudes de violência e desrespeito aos princípios fundamentais invocados na inicial, por conta do fenômeno que a Economia Comportamental denomina de ‘polarização de grupo’ – a tendência de que, em determinados ambientes – notadamente nas mídias sociais – as pessoas que participam de uma discussão pública ou que acompanham as divulgações de grandes influenciadores passem a pensar de forma mais radical ou extremada a respeito do tema que constitui o objeto do ponto de partida (SUNSTEIN, Cass R. The Law of Group Polarization. **Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 2, p. 175–195, 2002).”

política, os meios de informação, os integrantes dos poderes constituídos, em especial a classe política, disseminando desinformação e desconfiança. Com isso, interditam o debate público e subvertem as instituições democráticas, acabando por fragilizar o próprio Estado de Direito que lhes assegura a liberdade de manifestação.⁸

No Brasil, infelizmente, vivemos hoje um quadro de acentuada confrontação, que pode ser melhor compreendido mediante a comparação das figuras que retratam a dinâmica da interação de 12 milhões de brasileiros nas 500 páginas mais relevantes sobre assuntos políticos, postadas no *Facebook*, em 2016, e três anos antes, isto é, em 2013.⁹ Confira-se:

Figura A: Polarização política em 2016



Fonte: SORJ, Bernardo et al., 2018, p.32

Cada página é representada por um ponto, tanto maior quanto mais intenso o engajamento (“curtidas”) que recebe. Quando a postagem de uma determinada página é “curtida” por uma pessoa que também “curte” um *post* de outra página, os pontos são ligados por uma linha, ficando mais próximos.

Os agrupamentos mostram páginas próximas, cujos *posts* foram “curtidos” pelas mesmas pessoas. A distância entre os agrupamentos demonstra que pessoas que “curtem” postagens de um dos extremos não “curtem” as do outro extremo,

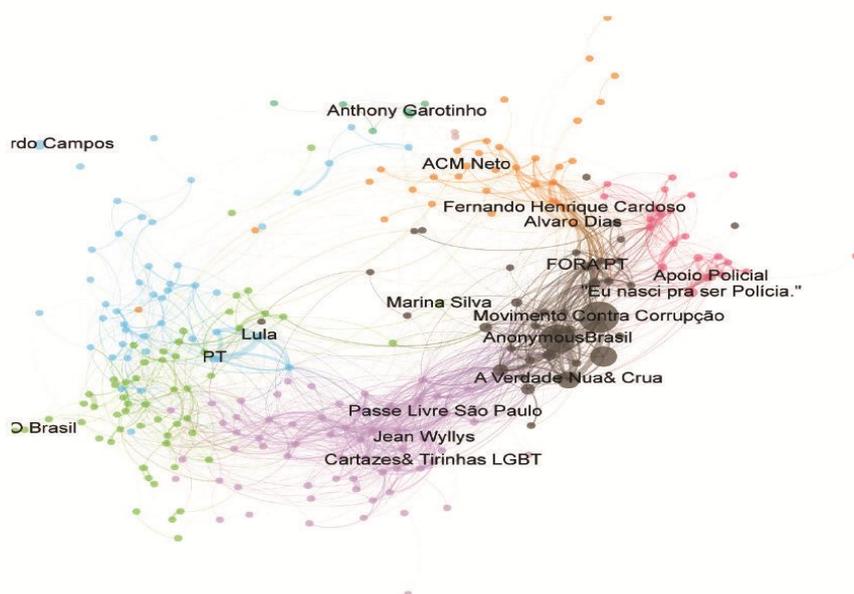
⁸ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

⁹ SORJ, Bernardo *et al.* Sobrevivendo nas redes: guia do cidadão. **Ensaio de Democracia Digital**, n. 3, p. 19, 2018, p. 32.

e é justamente isso que caracteriza a presente quadra de grande polarização. A distância entre os polos demonstra, por exemplo, que poucas pessoas “curtem” páginas feministas e, simultaneamente, outras liberais quanto a temas econômicos.

Nem sempre foi assim, como evidencia a imagem abaixo, que retrata a interação com páginas relacionadas a política no *Facebook*, apenas 3 anos antes:

Figura B: Polarização política em 2013



Fonte: SORJ, Bernardo et al., 2018, p.38

Em junho de 2013, o debate político não era tão polarizado nas redes sociais (especialmente no *Facebook*), sendo visualmente constatável que páginas ligadas a partidos de esquerda e a movimentos sociais antagonizavam muito menos com páginas relacionadas a partidos considerados, tradicionalmente, de centro ou de direita, bem assim com grupos que apoiavam a polícia e os militares. Páginas ligadas ao combate à corrupção e aos ambientalistas situavam-se mais ao centro, sem figurar em nenhum dos polos.

Segundo o estudo, a estrutura polarizada observável na Figura A passou a formar-se – e a gradativamente agravar-se – a partir primeiro semestre de 2014.¹⁰

¹⁰ SORJ, Bernardo *et al.* Sobrevivendo nas redes: guia do cidadão. **Ensaio de Democracia Digital**, n. 3,

É bem provável que o fenômeno da polarização, seja responsável pela ocorrência dos elevados números de violência política no período atual, registrados nos relatórios trimestrais do Observatório da Violência Política e Eleitoral – OVPE, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, sobre a dinâmica e o impacto da violência na democracia brasileira, desde janeiro de 2019.

Os referidos relatórios anotam os casos de violência contra lideranças (incluindo representantes no exercício do mandato, ex-políticos, candidatos, pré-candidatos, ex-candidatos e servidores da administração pública federal, estadual e municipal), computando casos de agressões, ameaças, atentados, homicídios e sequestros.

Dentre os achados constantes da 10ª edição do boletim trimestral do OPVPE,¹¹ referente aos meses de abril, maio e junho, destaco que, desde o início da contagem, foi atingida a marca de 1.209 casos de violência contra lideranças diversas, sendo que, apenas entre abril e junho de 2022, foram registrados 101 episódios. Nesse último trimestre computado pela pesquisa, 23 Estados registraram ao menos um caso de violência.

Foram contabilizados, ademais, 19 homicídios, 10 em Estados do Nordeste e 4 apenas no Estado do Paraná, sendo 22 os partidos políticos atingidos pela violência. Constatou-se, também, que, como consequência do início das campanhas eleitorais, houve ampliação significativa de violência contra pré-candidatos, valendo destacar que os principais líderes da disputa presidencial, o Presidente Jair Bolsonaro e o ex-presidente Lula sofreram ameaças. Como se vê, a violência é perversa, não fazendo distinção entre partidos ou vertentes ideológicas.

Convém destacar, ainda, que a violência política atinge de forma particular as mulheres, agravada também pelo viés étnico-racial,¹² o que levou à edição

p. 19, 2018, p. 38-39.

¹¹ Grupo de Investigação Eleitoral. **Boletim Trimestral**: Observatório da Violência Política e Eleitoral. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://giel.uniriotec.br/?file=observatorio-violencia-politica-e-eleitoral>.

¹² LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. Violência Política e Eleitoral no Brasil: panorama das

de legislação específica para a garantia de seus direitos.¹³

Afora a violência que atinge as lideranças políticas, outro fenômeno contemporâneo consiste na crescente intolerância e agressividade que campeia no ambiente político-eleitoral. Infelizmente, a legislação ainda não avançou no sentido de responsabilizar os partidos políticos pelos ataques praticados por seus filiados e simpatizantes contra aqueles que pensam diversamente.

Numa tentativa de solução, Francisco Brito Cruz, com inspiração nos instrumentos que impõem sanções a clubes por atos das respectivas torcidas, bem como no *compliance* atualmente exigido das empresas, sugere a adoção de “um modelo que permita responsabilizar por atos de apoiadores uma candidatura que age para insuflá-los com comprovada negligência.”¹⁴

Sem prejuízo do aprofundamento futuro dessa sugestão, atendo-me à questão posta nesta consulta, não vejo como deixar de constatar que, ao quadro de aumento da violência e da polarização política, soma-se a não menos preocupante ampliação da posse e circulação de armas de fogo em todo o território nacional.

De fato, conforme é possível verificar da leitura do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022,¹⁵ são alarmantes os números concernentes aos estoques

violações de direitos humanos de 2016 a 2020. **Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global**, 2020, p. 12. Consignam os autores: “Mesmo que a violência não seja deliberada e intencional para preservar o controle de poder pelo grupo dominante, é inegável que as dimensões de gênero e étnico-racial impactam a forma como a violência política é exercida e afeta as vítimas. Grupos estruturalmente excluídos da política são visados por tipos de violência cujo resultado é intimidar sua ação e censurar sua participação política ativa. Nesse sentido, os episódios de violência dirigidos a esses grupos, ainda que na forma de reações espontâneas, são orientados tendo em conta o gênero, o pertencimento étnico, racial, cultural, religioso e a classe econômica das vítimas. Assim, mulheres, a população LGBTQIA+, a população quilombola, indígena, tradicional e afrodescendente, entre outros, para além de enfrentar os episódios gerais e cotidianos de violência política, têm que superar resistências e riscos específicos, uma vez que os espaços públicos ou privados de disputa política não dispõem de medidas de acesso, inclusão, proteção e diálogo para assegurar uma participação política livre e segura.”

¹³ A Lei 14.192/2021 estabeleceu normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher e tipificou os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

¹⁴ CRUZ, Francisco Brito. **Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 402.

¹⁵ BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/15-anuario-2022-paralisia-e-descontrole-como-a-gestao-da-politica-nacional-de>

de armas de fogo em poder da população, sobretudo pela facilidade dos registros concedidos a supostos caçadores, atiradores desportivos e colecionadores, abrigados sob a cada vez mais conhecida e malfalada sigla “CACs”, que vem despertando crescentes suspeitas quanto às suas reais finalidades. Dentre os apontamentos coligidos, vale destacar que:

(i) há mais armas de fogo nos estoques particulares do que nos institucionais pertencentes a órgãos públicos;

(ii) acima de 550 mil pessoas se registraram CACs entre 2019 e junho de 2022, tendo ocorrido, no mesmo período, um acréscimo de 591.058 registros de armas de fogo no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas – SIGMA para essa categoria, o que corresponde a 42% do total de armas registradas no referido Sistema entre 2003 e junho de 2022;

(iii) em 2021, havia mais registros de armas de fogo expirados no Sistema Nacional de Armas - SINARM do que ativos, não existindo dados sobre o paradeiro desse elevado arsenal, a evidenciar a precariedade do sistema de fiscalização; e

(iv) a quantidade de munição comercializada no mercado nacional em 2021 aumentou 131,1% em relação a 2017.¹⁶

Esses dados remetem-nos ao inquietante episódio registrado recentemente nos Estados Unidos, no qual uma turba enfurecida, portando armas, insuflada pelas mídias sociais, invadiu o Capitólio, sede do Congresso Nacional, em Washington, inconformada com os resultados da eleição na qual o candidato de sua preferência havia sido derrotado, interrompendo a sessão conjunta das duas Casas do Legislativo para a proclamação do resultado do pleito.

Creio que não há, na atualidade, exemplo mais eloquente do que esse no tocante aos riscos representados pela explosiva conjugação (i) da desigualdade econômica e social, (ii) da polarização política e (iii) da “autocomunicação em

armas-se-torna-cada-vez-mais-impraticavel.pdf.

¹⁶ Aqui vale registrar interessante iniciativa para enfrentar o problema, representada pelo julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que rejeitou representação de inconstitucionalidade contra o art. 33 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o qual proíbe a fabricação e a comercialização de armas de fogo e munições e de fogos de artifícios no território da municipalidade (ADI 0057550-16.2021.8.19.0000, Rel. Des. Suely Lopes Magalhães).

massa”,¹⁷ que devem servir de alerta para todas as demais democracias do mundo.

Diante desse quadro, o TSE não pode ficar – e não está – inerte. Em boa hora, instituiu o Grupo de Trabalho destinado a elaborar e sugerir diretrizes para disciplinar as ações voltadas ao tema durante as Eleições 2022,¹⁸ visando a garantir um ambiente livre de violência política para os mais de 155 milhões de eleitores, os aproximadamente 2 milhões de mesários, distribuídos em quase 500 mil seções eleitorais, incluindo os cerca de 22 mil servidores, entre juízes promotores, servidores do próprio quadro e requisitados, além de milhares de candidatos, incluindo os seus correligionários.

Esse dever de atuação em prol da redução da violência política decorre diretamente, a meu ver, de imperativos constitucionais explícitos, cumprindo citar, por seu didatismo, as disposições constantes do art. 1º, o qual consigna que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. A soberania, vale lembrar, segundo o art. 14 do texto magno, encontra expressão, fundamentalmente, por meio do voto popular.

Ademais, a Carta Política, em seu art. 5º, garante aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, tipificando, pedagogicamente, como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Especificamente quanto ao objeto da presente consulta - que se refere, lembro, à presença de pessoas armadas nos locais de votação - convém ressaltar a seguinte disposição no Código Eleitoral:

¹⁷ Utilizo aqui a notória expressão do sociólogo espanhol Manuel Castells (Communication, Power and Counter-power in the Network Society. **International Journal of Communication**, v. 1, n. 1, p. 238–266, 2007). “Autocomunicação” que significa autonomia na seleção e emissão das mensagens enviadas a determinados receptores, bem como de liberdade para estabelecer redes sociais próprias, distinguindo-se, assim, da comunicação veiculada pelas mídias tradicionais.

¹⁸ Portaria TSE 674/2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-674-de-21-de-julho-de-2022>. Acesso em: 26 jul. 2022.

“Art. 141. A força armada conservar-se-á a cem metros da seção eleitoral e não poderá aproximar-se do lugar da votação, ou nele penetrar, sem ordem do presidente da mesa.”

Tal regra foi regulamentada pelo TSE por meio do art. 154 da Res.-TSE 23.669/2021, que assim dispõe:

“Art. 154. A força armada se conservará a 100 m (cem metros) da seção eleitoral e não poderá aproximar-se do lugar da votação ou nele adentrar sem ordem judicial ou do (a) presidente da mesa receptora, exceto nos estabelecimentos penais e nas unidades de internação de adolescentes, respeitado o sigilo do voto.”

A redação dos mencionados dispositivos legais e regulamentares não deixa margem a dúvidas: é proibido aos membros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, das Polícias Federal, Civil e Militar, bem assim aos integrantes de qualquer corporação armada, aproximar-se das seções de votação portando armas, salvo se convocados pelo presidente da mesa receptora de votos ou pela autoridade eleitoral.

Afigura-se evidente, por um corolário lógico e jurídico, independentemente de previsão legal expressa, que essa vedação alcança todos os civis que carreguem armas, sejam ou não detentores de porte ou licença estatal. Isso porque, se tal não é permitido sequer aos agentes da segurança pública, ainda que em serviço, não faria o menor sentido admitir a presença ou a permanência de civis armados nos locais de votação ou nas proximidades deles, quando mais não seja em razão do grave risco que representam para a incolumidade física dos que lá desenvolvem suas funções e dos eleitores que comparecem para votar.

Essa vedação constitui medida ordinária nos países democráticos. Em Portugal, por exemplo a Lei 14, de 16 de maio de 1979, dispõe, em seu art. 94, item 1, que “nos locais onde se reunirem as assembleias de voto, e num raio de 100m, é proibida a presença de força armada”. Estabelece, ainda, no art. 91, item 2, que “[n]ão é admitida na assembleia de voto, a presença de pessoas manifestamente embriagadas ou drogadas ou que sejam portadoras de qualquer arma ou instrumento susceptível de como tal ser usado”. De igual modo, o Código Eleitoral Francês, no art. L61, prevê

proibição similar, *in verbis*: “A entrada na assembleia eleitoral com armas é proibida”.¹⁹

A ideia subjacente à proibição da presença de pessoas armadas nos locais de votação é, por óbvio, proteger o exercício do sufrágio de qualquer ameaça, concreta ou potencial, independentemente de sua procedência. Nunca é demais lembrar, a propósito, que as eleições constituem, antes de mais nada, uma solenidade cívica, presidida por autoridades civis, em que o povo soberano é instado a manifestar de forma pacífica as suas preferências políticas. Armas e votos, portanto, são elementos que não se misturam.

Feitas essas considerações, segue-se que a resposta objetiva à consulta formulada é no sentido de que, nos locais de votação, e no perímetro de 100 metros de seu entorno, não é permitida a presença de ninguém portando armas, à exceção dos integrantes das forças de segurança, desde que estejam em serviço e sejam devidamente convocados ou autorizados pela autoridade eleitoral competente.

Apesar de a legislação vigente responder a contento ao questionamento formulado, penso ser necessário proceder ao aprimoramento da regulamentação, em cumprimento ao já citado dever constitucional do TSE de organizar eleições seguras e de atuar em defesa da democracia e do sistema eleitoral.

Vale recordar que, para assegurar o livre exercício do direito ao sufrágio, a salvo de quaisquer constrangimentos, a própria legislação eleitoral estabelece, legitimamente, restrições à fruição de certos direitos fundamentais – tais como ao direito de manifestação, de reunião e de propriedade – cabendo à Justiça Eleitoral, no âmbito de sua tradicional competência normativa,²⁰ regulamentar a amplitude de tais condicionamentos com vistas a garantir que os eleitores possam votar de forma tranquila e segura. Veja-se abaixo alguns exemplos:

“Lei das Eleições: Art. 39-A. É permitida, no dia das eleições, a **manifestação individual e silenciosa** da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.

¹⁹ *Code Électorale - Article L61: “L’entrée dans l’assemblée électorale avec armes est interdite”*

²⁰ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

§ 1º. **É vedada, no dia do pleito, até o término do horário de votação, a aglomeração de pessoas** portando vestuário padronizado, bem como os instrumentos de propaganda referidos no *caput*, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos” (grifei).

“Código Eleitoral: Art. 135 Funcionarão as mesas receptoras nos lugares designados pelos juízes eleitorais 60 (sessenta) dias antes da eleição, publicando-se a designação.

§ 1º A publicação deverá conter a seção com a numeração ordinal e local em que deverá funcionar, com a indicação da rua, número e qualquer outro elemento que facilite a localização pelo eleitor.

§ 2º Dar-se-á preferência aos edifícios públicos, recorrendo-se aos particulares se faltarem aqueles em número e condições adequadas.

§ 3º A propriedade particular será obrigatória e gratuitamente cedida para esse fim ” (grifei).

Da dicção dos últimos parágrafos do dispositivo legal por derradeiro referido decorre que a Justiça Eleitoral, além de ocupar os edifícios que lhe são próprios, tem o poder de requisitar qualquer imóvel, público ou particular, para bem cumprir a sua missão constitucional, os quais, por óbvio, não se restringem àqueles destinados aos locais de votação, temporariamente ocupados no dia da eleição. Denominarei tais espaços *de locais especialmente tutelados pela lei eleitoral*.

Existem, portanto, locais, direta ou indiretamente, ligados ao processo eleitoral, além daqueles afetados à votação, reservados à preparação e organização dos pleitos, à apuração e totalização dos votos, à proclamação dos resultados e à diplomação dos eleitos, todos merecedores da proteção prevista no art. 154 da Res.-TSE 23.669/2021.

No que tange aos aspectos temporais atinentes à temática, observo que as restrições mais relevantes da Lei das Eleições vigoram não só no dia da votação, mas se tornam efetivas já na sua antevéspera (art. 43), que é, também, o período correspondente aos últimos preparativos para a realização do pleito. E, no dia seguinte ao da votação, tomam-se as providências necessárias à desocupação dos espaços cedidos para o exercício do sufrágio popular e ao reacondicionamento das urnas. Chamarei esse interregno de *período de preparação e conclusão das eleições*. Nele, entendo essencial que a segurança dos eleitores, servidores da Justiça Eleitoral e da

população em geral seja garantida da forma mais abrangente possível.

Por isso, retomando o supratranscrito art. 141 do Código Eleitoral,²¹ cuja redação permaneceu intocada desde 1965, julgo que caberia a esta Corte, no âmbito de sua competência normativa, atualizar a regulamentação constante da Res.-TSE 23.669/2021, para dispor, doravante, que no *período de preparação e conclusão das eleições* - que compreende o dia das eleições e as 48 horas que o antecedem, bem assim as 24 horas subsequentes - não será admitido o porte de arma num raio de 100 metros das seções eleitorais e dos *locais especialmente tutelados pela lei eleitoral*, exceto aos integrantes das forças de segurança em serviço, e desde que contem com a anuência da autoridade eleitoral competente.

Feitos esses acréscimos na Resolução vigente, entendo que incumbirá aos Tribunais e juízes eleitorais, no âmbito de suas respectivas circunscrições, complementá-la mediante a indicação nominal dos locais que considerem merecedores da mesma proteção assegurada aos locais de votação propriamente ditos, conferindo à providência a mais ampla publicidade.

Aos fundamentos já expostos, acrescento que a Justiça Eleitoral dispõe do poder de polícia necessário ao cabal cumprimento de seu mister, previsto, *inter alia*, nos seguintes preceitos do Código Eleitoral:

- (i) art. 23, XIV (“requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração”) e XVIII (“tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral”);
- (ii) art. 35, IV (“fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral”), V (“tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas

²¹ Destaco, a propósito, mais uma vez, que não se trata de disposição isolada da legislação nacional. Além do preceitos já mencionados da legislação francesa e portuguesa, tem-se, nos Estados Unidos, previsão semelhante no 18 *U.S. Code*, § 592.

verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir”) e XVII (“tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições”).

É escusado dizer que, com base nesses e noutros dispositivos legais anteriormente mencionados, é lícito à Justiça Eleitoral, em especial ao TSE, empreender todas as medidas que entender adequadas para garantir a segurança dos eleitores e da própria sociedade no pleito que se avizinha, na certeza de que, no Brasil, como afirmei em outra sede, “os hoje mais de 150 milhões de brasileiros aptos a votar [...], escaldados pelos incontáveis retrocessos institucionais que maculam a crônica política nacional, certamente haverão de fazer prevalecer a sua vontade soberana”.²²

Com base nessas considerações, conheço da consulta formulada para responder que, no dia da eleição e nas 48 horas que o antecedem, bem como nas 24 horas que o sucedem, não é permitido o porte de armas nos locais de votação e no perímetro de 100 metros que os envolve, salvo aos integrantes das forças de segurança em serviço e quando autorizados ou convocados pela autoridade eleitoral competente, valendo tal proibição para os locais que Tribunais e juízes eleitorais, no âmbito das respectivas circunscrições, entendam merecedores de idêntica proteção, sendo lícito ao TSE, no exercício de seu poder regulamentar e de polícia, empreender todas as medidas complementares necessárias para tornar efetivas tais vedações.

Proponho, ainda, seja o disposto no art. 154 da Res.-TSE 23.669/2021 complementado, o quanto antes, com as considerações veiculadas na resposta à presente consulta, sem prejuízo, se for o caso, da edição de um regulamento autônomo que as englobe sistematicamente.

Finalmente, considerando o efeito vinculante das consultas de que trata o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, aportado

²² Ricardo Lewandowski. **Eleitores brasileiros não são cordeiros diante do ataque dos lobos às urnas eletrônicas.** Folha de S. Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/07/eleitores-brasileiros-nao-sao-cordeiros-diante-do-ataque-dos-lobos-as-urnas-eletronicas.shtml>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

pela Lei 13.655/2018, determino a comunicação do teor deste acórdão a todos os tribunais eleitorais para que, em suas respectivas jurisdições, iniciem os estudos necessários à identificação dos locais merecedores de tutela especial.

É como voto.