



ESTUDOS ELEITORAIS

90 anos da Justiça Eleitoral e do Voto Feminino no Brasil

Volume 16 número 1
Janeiro/Julho
2022



Brasília
TSE
2023

© 2023 Tribunal Superior Eleitoral

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

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70095-901
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência

José Levi Mello do Amaral Júnior

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Rui Moreira de Oliveira

Diretor da EJE

Ministro Carlos Bastide Horbach

Unidade responsável pelo conteúdo

Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Capa

Bruna Pagy

Projeto gráfico e diagramação

Leandro Moraes

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

Revisão

Caroline Sant' Ana Delfino e Luciana Ferreira Pinto da Silva

Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGIC)

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

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital. Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – Vol. 1, n. 1 (jan./abr. 1997)- . – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 1997- .
v. ; 24 cm.

Título varia: Revista estudos eleitorais.

Semestral: 2021-.

Quadrimestral: 1997-2020.

Interrompida: maio 1998 a dez. 2005; set. 2006 a dez. 2007; maio a dez. 2008; 2019; set. a
dez. 2020.

Editor: Tribunal Superior Eleitoral: 2008-.

Unidade responsável pelo conteúdo: Escola Judiciária Eleitoral do TSE, 2008-.

Número especial: Vol. 4 (2009).

Edição especial: Vol. 14, n. 1 (jan./abr. 2020).

Comemoração: 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil: Vol. 16, n. 1
(jan./jul. 2022).

Disponível, também, na internet (2009)-:

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>

ISSN 1414-5146

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. II. Escola
Judiciária Eleitoral (Brasil).

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)

Missão

A Revista *Estudos Eleitorais* é uma publicação semestral produzida pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE). É um periódico de fluxo contínuo (*rolling pass*), de acesso aberto (*open access*), arbitrado por pares, que divulga artigos inéditos, nacionais e internacionais, nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Político, Direito Partidário e suas interlocuções com as ciências sociais e humanas. Sua missão é estimular a produção intelectual sobre as questões do processo democrático, da cidadania e temas correlatos.

Fundadores: Ministro Walter Ramos Costa Porto (1997); Ministro André Ramos Tavares (2008)

Editor-Chefe: João Andrade Neto

Editora Adjunta: Roberta Maia Gresta

Gestão editorial: Luciana Ferreira Pinto da Silva; Polianna Pereira dos Santos

Indexadores: Scholar Google; BDJE - Biblioteca Digital da Justiça Eleitoral; CCN IBICT - Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas; RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas do Senado Federal

A Revista *Estudos Eleitorais* adota uma Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional.

As opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores.

EDITOR-CHEFE

João Andrade Neto

EDITORA ADJUNTA

Roberta Maia Gresta

CONSELHO EDITORIAL **Anahi Guedes de Mello** Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis/SC – Brasil, **Bruno Reis** Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte/MG – Brasil, **Edilene Lôbo** – Universidade de Itaúna, Itaúna/MG, Brasil, **Fernanda de Carvalho Lage** Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil, **Flávio Luiz Yarshell** Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil, **Georgina Helena** Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil, **José Jairo Gomes** Ministério Público Federal, Brasília/DF, Brasil, **Juliana Rodrigues de Freitas** Centro Universitário do Pará, Belém/PA, Brasil, **Luciana Panke** Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil, **Luís Virgílio Afonso da Silva** Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil, **Marcelo Weick** Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil, **Maria do Socorro Braga** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, Brasil, **Marilda de Paula Silveira** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília/DF, Brasil, **Renato Barros de Carvalho** Tribunal Superior Eleitoral, Brasília/DF, Brasil, **Rodolfo Viana Pereira** Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil, **Salete Maria da Silva** Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil, **Vânia Siciliano Aieta** Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, Brasil, **Walber de Moura Agra** Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, Brasil.

PARECERISTAS **Adriano Oliveira dos Santos** Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, **Aparecida Luzia Alzira Zuin** Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO, **Bruno Camilloto Arantes** Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG, **Bruno Cezar Andrade de Souza** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, **Caroline Maria Vieira Lacerda** Universidade de Brasília, Brasília, Brasília/DF, **Clarissa Fonseca Maia** Universidade Estadual do Piauí (Uespi) Teresina/PI, **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília/DF, **Danilo Nascimento Cruz** Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, **Danyelle da Silva Galvão** Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público (CEP/IDP), Brasília/DF, **Eduardo Henrique Lolli** Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, Brasil, **Elaine Harzheim Macedo** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, **Emerson Urizzi Cervi** Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, **Fabio Francisco Esteves** Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, **Fernanda Lage** Universidade de Brasília, Brasília/DF, **Fernanda Natasha Bravo Cruz**, Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil, **Flávio Cheim Jorge** Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, **Frederico Franco Alvim** Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE, **Georgina Helena Lima Nunes** Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, **José Guerra de Andrade Lima Neto** Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE, **Juliana Rodrigues Freitas** Centro Universitário do Pará, Belém/PA, **Julianna Moreira Reis Garcia Guedes** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS, **Luciana Panke** Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, **Maria do Socorro Braga** Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, **Marilda de Paula Silveira** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF, **Patrícia Gasparro Sevilha Greco** Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR, **Pedro Augusto Lopes Sabino** Universidade do Estado da Bahia, Valença/BA, **Rafael Silveira e Silva** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília/DF, **Ramon Mapa da Silva** Universidade Presidente Antônio Carlos (Unipac), Itabirito/MG, **Raquel Ramos Machado** Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, **Reinaldo dos Santos** Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, **Salette Maria da Silva** Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, **Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques** Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP, **Samara Carvalho Santos – Samara Pataxó**, Universidade de Brasília, Brasília/DF, **Sandro**

Kozikoski Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, **Silvana Batini Cesar Góes** Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, **Vitor de Andrade Monteiro** Universidad Complutense de Madrid, Madrid/ES, **Volgane Carvalho** Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, **Wagner Wilson Deiró Gundim** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, **Rodolfo Viana Pereira** Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor

Ministro Carlos Bastide Horbach

Vice-Diretora

Ministra Maria Claudia Bucchianeri

Assessora-Chefe

Polianna Pereira dos Santos

Servidoras

Camila Fonseca Brandão Cavalcanti Lopes Silva

Edilan Kelma Nascimento Sousa

Julianna Moreira Reis Garcia Guedes

Lara Marina Ferreira

Luciana Ferreira Pinto da Silva

Colaboradores

Caroline Sant' Ana Delfino

Cristianne Sampaio de Oliveira

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Walter Leonardo Carvalho Vasconcelos

Estagiária

Maria Eduarda Ramos de Almeida

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Alexandre de Moraes

Ministros

Ministra Cármen Lúcia

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Raul Araújo

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Sumário

Editorial	13
Discurso de Posse na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.....	19
Alexandre de Moraes	
Ministro do Supremo Tribunal Federal	
Presidente do Tribunal Superior Eleitoral	
Homenagem aos 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil.....	26
Edson Fachin	
Ministro do Supremo Tribunal Federal	
ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral	
Homenagem aos 90 anos do voto feminino no Brasil	31
Maria Claudia Bucchianeri	
Ministra do Tribunal Superior Eleitoral	
Vice-Diretora da EJE/TSE	
Observação eleitoral: a experiência brasileira de 2022	37
José Gilberto Scandiucci	
Assessor-Chefe da AIN/TSE	
Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas.....	58
<i>Institutional dialogues about party loyalty and female campaigns financing.....</i>	<i>58</i>
Kassio Nunes Marques*	
William Akerman**	

Sub-representatividade feminina e cota de gênero na política: uma análise crítica.....	86
<i>Female sub-representativeness and gender quota in politics: a critical analysis.....</i>	<i>86</i>
Kátia Junqueira	
Democracia, proteção de dados pessoais e voto feminino nas eleições brasileiras	114
<i>Democracy, personal data protection and the female vote in brazilian elections</i>	<i>114</i>
Helena Campos Refosco	
Simone Trento	
Larissa Almeida Nascimento	
Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso.....	139
<i>Fraud to gender quotas: a case study.....</i>	<i>139</i>
Adriana Soares Alcântara	
Roberta Laena Costa Jucá	
Presidente do partido político e fraude às cotas de gênero: legitimidade e litisconsórcio eleitorais	158
<i>President of the political party and fraud of gender quotas: electoral legitimacy and joinder of parties.....</i>	<i>158</i>
Michelle Pimentel Duarte	
Participação política das mulheres com deficiência	172
<i>Political participation of women with disabilities.....</i>	<i>172</i>
Joelson Dias	
Ana Luísa Junqueira	
O terceiro estado moderno: uma releitura de Sieyès sob a ótica da participação feminina na política brasileira	192
<i>The modern third state: a reinterpretation of Sieyès from the standpoint of female participation in brazilian politics</i>	<i>192</i>
Flávio Luiz da Costa	
Gabriella de Araújo Medeiros Muniz	

Eleição e gênero: o perfil das candidatas para as prefeituras em 2020..... 215

Election and gender: the profile of the female candidates to the municipal executive in 2020 215

Eduardo Barbabela

Marcela Machado

Dalila Costa

Carolina Estrela

A sub-representatividade feminina nos parlamentos brasileiros e a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços 237

Female underrepresentation in brazilian parliaments and the need to implement public policies aimed at the inclusion of women in these spaces..... 237

Dirley da Cunha Júnior

Gabriela Lima Silveira de Assis

Ensaio sobre a feminização da advocacia nos 90 anos do voto das mulheres brasileiras 257

Essay on the feminization of advocacy in the 90 years of brazilian women's vote 257

Kamile Moreira Castro

Roberta Laena Costa Jucá

Waldemir Higino Farias Paz

Nova tecnologia para o sistema eleitoral brasileiro: blockchain e transparência..... 284

New technology for the Brazilian electoral system: blockchain and transparency in elections 284

Daniel Rubens Cenci

Cesar Beck

O dever de imparcialidade da autoridade judicial e o controle de convencionalidade do art. 23 Da LC 64/1990 304

The duty of impartiality of the judicial authority and the conventionality control from art. 23 of the LC 64/1990..... 304

Luiz Magno Pinto Bastos Junior

Amanda Guimarães da Cunha

Editorial

Apresentamos a nova edição da revista *Estudos Eleitorais* da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) dedicada a celebrar os noventa anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil. Em pauta, os percursos de construção da ordem democrática no Brasil, da instituição do sufrágio universal e, em especial, da participação das mulheres na política e nas instâncias decisórias do poder.

Quando instituída a Justiça Eleitoral, em 1932, um novo ciclo da trajetória política, institucional e social do país se iniciava, com a implementação do voto secreto, da representação proporcional, do sufrágio feminino, e a previsão do uso de “máquinas de votar”. Num ambiente de muitas incertezas e pouca credibilidade, a perspectiva era de mudança na dinâmica do processo eleitoral, à época fortemente marcado pela falta de transparência e, principalmente, de representatividade da população, em sua maioria excluída da participação política.

De lá para cá, longa e lentamente, o Brasil vem construindo os alicerces para a efetivação da soberania popular, da cidadania e do pluralismo político, em uma jornada multifacetada – e pouco linear –, com avanços e retrocessos do sistema democrático, permeada por momentos de maior e menor estabilidade institucional e por inúmeras modificações na condução dos pleitos, muitas vezes em cenário de conflitos e de lutas. Nesse percurso, coube à Justiça Eleitoral zelar pela higidez e a confiabilidade do processo eleitoral, buscar a superação de deficiências e distorções do nosso sistema, diante, muitas vezes, de forças políticas contrárias, que levaram, temporariamente, à limitação de suas atribuições e à sua extinção. A despeito dos inúmeros desafios que se apresentaram – e que se fazem presentes na atualidade – reafirma a cada eleição os princípios que a fundaram e a vocação institucional para o desenvolvimento e a inovação.

Hoje, portanto, a celebração desse marco histórico nos traz a valiosa oportunidade para uma reflexão crítica sobre os caminhos percorridos pela nossa democracia, avaliando as transformações legislativas e tecnológicas do nosso sistema político-eleitoral na

busca por pleitos cada vez mais transparentes e seguros, assim como as diferentes configurações que o direito de votar e ser votado tem assumido no país.

Sendo assim, esta edição da revista *Estudos Eleitorais*, ao festejar o legado da Justiça Eleitoral em seus 90 anos de história e a instituição do voto feminino no Brasil, lança-se ao debate sobre temáticas atuais do nosso processo político-eleitoral, dialogando sobre obstáculos e distorções que ainda estão a desafiar o amadurecimento do nosso processo democrático e a fruição de uma cidadania plena para todos.

Nessa perspectiva, os textos reunidos neste número estão organizados em duas partes.

Com enfoque institucional e olhar voltado à atuação da Justiça Eleitoral, a Parte I é composta de discursos proferidos no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral por ministros da Corte, além de artigo do chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Tribunal sobre a experiência da Observação Eleitoral nas Eleições 2022.

Inaugura essa primeira parte, o discurso do Ministro Alexandre de Moraes em sua posse na Presidência do TSE, no qual destaca que a Justiça Eleitoral “existe para garantir que o exercício da democracia seja realizado de maneira segura, confiável e transparente” e nada mais é “do que o instrumento constitucional para o exercício seguro e transparente das escolhas democráticas realizadas pelas brasileiras e pelos brasileiros, em respeito à soberania da vontade popular, valor estruturante, essencial e imprescindível na construção e fortalecimento de uma democracia estável, justa, igualitária e solidária.”.

“*A quem serve a Justiça Eleitoral?*” pergunta o Ministro Edson Fachin em seu discurso por ocasião do Memorial dos 90 anos. E nos ensina ele: “A Justiça Eleitoral serve à paz; contribui para a manutenção da institucionalidade; respeita e promove o respeito aos demais Poderes da República, às instituições nacionais permanentes e às forças de segurança que contribuem para a operacionalidade, a ordem e a tranquilidade necessárias nas eleições; dialoga com todos os Poderes, partidos políticos e entidades da sociedade civil, num intercâmbio de ideias e atuações próprias da República e da democracia.

Encerrando essa sessão de discursos, a ministra Maria Claudia Buchianeri, fala da jornada – ainda em construção – das mulheres brasileiras em busca de igualdade e de liberdade e, nesse sentido, nos traz um alerta: “o momento histórico nos pede luzes”. (...) Ao celebrarmos o marco histórico consubstanciado no Código Eleitoral de 1932, cabe-nos,

agora, lançarmos nossos olhares para o presente e para o futuro, na identificação de tantos outros papéis que, ainda hoje, teimosamente se concentram na figura do homem; das tantas palavras que insistem em serem pronunciadas apenas na flexão masculina, a despeito de representarmos aproximadamente 52% da população nacional”.

A Parte I finaliza com artigo de autoria de José Gilberto Scandiucci, da Assessoria Internacional do TSE, no qual relata a experiência com as Missões de Observações Eleitoral (MOEs) nas Eleições Gerais brasileiras de outubro de 2022, discutindo seu significado, alcance e limites, à luz da estratégia do TSE de fortalecimento institucional, sobretudo da imagem de integridade do sistema eleitoral brasileiro.

Compõem a Parte II, por sua vez, doze artigos, elaborados por autoras e autores de diversas regiões do país, com temáticas relacionadas ao processo político-eleitoral brasileiro, notadamente a questão da participação feminina na política, a atuação da Justiça Eleitoral em suas diferentes instâncias, e o sistema eletrônico de votação.

Abrem essa segunda parte dois textos de autores convidados. No primeiro, **“Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas”**, Kassio Nunes Marques e William Akerman analisam o delineamento legislativo-jurisprudencial sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas, sob a perspectiva dos diálogos institucionais acerca da interpretação e da concretização da Constituição.

No segundo, Kátia Junqueira trata do problema da sub-representatividade feminina na política brasileira desde a instituição do direito de voto das mulheres até o momento atual, em artigo intitulado **“Sub-representatividade feminina e cota de gênero na política: uma análise crítica”**.

Os artigos que se seguem nesta segunda parte se dedicam a discutir questões diversas da nossa realidade democrática.

Recentemente incluída no rol de direitos e garantias fundamentais, a proteção de dados pessoais e sua conexão com a importância pragmática do voto feminino é discutida por Helena Campos Refosco, Simone Trento e Larissa Almeida Nascimento no artigo **“Democracia, proteção de dados pessoais e voto feminino nas eleições brasileiras”**, que traz um panorama histórico da proteção de dados pessoais, tendo em conta as singularidades do contexto político-eleitoral brasileiro.

Em seguida, dois artigos se debruçam sobre a incômoda realidade da fraude à cota de gênero a partir da análise de casos concretos.

Em **“Presidente do partido político e fraude às cotas de gênero: legitimidade e litisconsórcio eleitorais”**, Michelle Pimentel Duarte analisa um julgado específico do TRE-MA para discutir o papel do presidente ou da presidente de partido político como eventual parte nas ações por fraude à cota de gênero.

E no artigo **“Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso”**, Adriana Soares Alcântara e Roberta Laena Costa Jucá examinam julgados proferidos em uma ação de fraude à cota de gênero no município de Croatá/CE, partindo da hipótese de que as decisões judiciais podem influenciar o comportamento partidário nessa temática.

Em outro giro, Joelson Dias e Ana Luísa Junqueira trazem à reflexão a realidade de mulheres e meninas com deficiência, apontando obstáculos adicionais que enfrentam na maioria das áreas da vida e, portanto, a necessidade da criação de medidas específicas para promover o acesso desse grupo social aos espaços de poder e à arena político-eleitoral.

Na mesma linha, seguem artigos que tratam a questão da participação das mulheres na política e nos espaços de poder sob diversos enfoques.

Em **“O Terceiro Estado moderno: uma releitura de Sieyès sob a ótica da participação feminina na política brasileira”**, Flávio Luiz da Costa e Gabriella de Araújo Medeiros Muniz revisitam a obra de Joseph Sieyès “A Constituinte Burguesa”, de 1788, para demonstrar as similaridades entre a participação política e a contribuição econômica da classe burguesa da França pré-revolucionária e a realidade da participação política das mulheres no Brasil atual.

Já o artigo **“Eleição e gênero: o perfil das candidatas para as prefeituras em 2020”** – de Eduardo Barbabela, Marcela Machado, Dalila Costa, Carolina Estrela – analisa dados de candidatos e candidatas ao Executivo municipal para discutir como as características das candidatas eleitas impactam no seu sucesso eleitoral.

O quadro da sub-representatividade feminina nos parlamentos nacionais é examinado no artigo de Dirley da Cunha Júnior e Gabriela Lima Silveira de Assis, intitulado **“A sub-representatividade feminina nos parlamentos brasileiros e a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços”**, tomando por base o estudo de dados extraídos do Tribunal

Superior Eleitoral e das normas que entraram em vigor após a promulgação da Constituição de 1988.

Com um olhar voltado às participação das mulheres nas carreiras jurídicas, Kamile Moreira Castro, Roberta Laena Costa Jucá e Waldemir Higino Farias Paz trazem o **“Ensaio sobre a feminização da advocacia nos 90 anos do voto das mulheres brasileiras”**, apontando obstáculos que se apresentam às mulheres no acesso aos cargos do topo das carreiras, os quais os homens não costumam enfrentar.

De outro lado, o sistema eletrônico de votação – grande protagonista dos avanços alcançados no processo eleitoral brasileiro e atualmente alvo de críticas de alguns setores da sociedade – é discutido no artigo de Daniel Rubens Cenci e Cesar Beck **“Novas tecnologias para o sistema eleitoral brasileiro: blockchain e transparência”**, que propõe um olhar para o futuro e para os usos possíveis de novas tecnologias na governança digital no país.

Finalizando esta edição, Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Amanda Guimarães da Cunha propõem a interpretação do art. 23 da LC n. 64/1990 em conformidade com os direitos humanos, reduzindo-lhe o âmbito de incidência, de forma a realizar a sua compatibilização com as exigências de preservação da imparcialidade objetiva da autoridade judicial, exigência esta integrante do corpo de garantias convencionais do devido processo legal.

Neste ano de 2022, em que a população brasileira mais uma vez foi às urnas para escolher seus representantes políticos, reafirmando a nossa tradição democrática – arduamente construída ao longo da história –, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) muito se alegra em publicar esta edição da revista *Estudos Eleitorais* para celebrar os 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil, trazendo temáticas diversas que permeiam o debate público atual sobre a incompletude que ainda existe na concretização dos valores da igualdade e da justiça social, a afetar a qualidade da nossa democracia.

Agradecemos o trabalho cuidadoso de pareceristas, conselho editorial, autoras e autores, e de todo o corpo técnico da EJE/TSE para a conclusão desta publicação.

Uma leitura proveitosa a todas e a todos!

JOÃO ANDRADE NETO

Editor-Chefe

ROBERTA MAIA GRESTA

Editora Adjunta

90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil

– PARTE I –

Discurso de Posse na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral

Alexandre de Moraes*

Ministro do Supremo Tribunal Federal
Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

 * Discurso proferido por ocasião da posse como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no dia 16 de agosto de 2022.

Hoje, no dia 16 de agosto de 2022, tomo posse no honroso cargo de presidente do Tribunal Superior Eleitoral com os mesmos ideais com os quais iniciei minha formação acadêmica pela tradicional Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1986.

Respeito à Constituição Federal, devoção aos direitos e garantias fundamentais, realização de uma Justiça rápida, efetiva e eficiente, fortalecimento das instituições e concretização e aperfeiçoamento da democracia. Pressupostos essenciais para o desenvolvimento do Brasil.

Com humildade e serenidade, firmeza e transparência, juntamente com meus colegas de tribunal, direcionarei todos os meus esforços para dar continuidade ao belíssimo trabalho que vem sendo realizado pelo TSE sob o comando do Ministro Luiz Edson Fachin na organização das eleições gerais de 2022.

Nessa oportunidade, reitero meus cumprimentos ao Ministro e amigo Fachin, reafirmando minha honra em poder ter convivido com Sua Excelência durante sua presidência no tribunal. A firmeza de caráter, a excelência de postura e o competente trabalho são características natas do Ministro Edson Fachin, que nos deixa e a toda a Justiça Eleitoral um importante legado de incansável e intransigente defesa do Estado democrático de direito.

Um cumprimento especial também ao Ministro Ricardo Lewandowski que, para minha grande felicidade, assume o cargo de vice-presidente da Corte. O destino me honrou com a possibilidade de compartilhar as responsabilidades na condução da Justiça Eleitoral com o amigo, companheiro de departamento na Universidade de São Paulo e, mais do que isso, meu professor de teoria geral do estado, meu professor – e do Ministro Dias Toffoli – de teoria geral do estado no longínquo ano de 1986, quando ingressei nas arcadas.

Durante esses 37 anos, minha admiração e amizade só foram crescentes, Ministro Lewandowski, sendo uma tranquilidade poder contar, nesse importante momento do país, com a parceria de um dos homens públicos mais competentes e experientes do país.

A Justiça Eleitoral não poderia comemorar melhor, e de uma maneira mais honrosa, seus 90 anos de instalação. Com a presença nessa cerimônia de nosso chefe de Estado e governo, Presidente Jair Bolsonaro; do Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco; do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira; do nosso Presidente do Supremo Tribunal Federal, chefe maior do Poder Judiciário e orgulho de todos os magistrados, Ministro

Luiz Fux; bem como dos ex-presidentes da República. E com a presença de 22 governadores de estado [Moraes lista os nomes], demonstrando a força e a importância do nosso federalismo para a Justiça Federal.

A cerimônia de hoje simboliza o respeito pelas instituições como o único caminho de crescimento e fortalecimento da República, e a força da democracia como o único regime político onde todo poder emana do povo e que deve ser exercido pelo bem do povo.

Somos 156.454.011 eleitores aptos a votar. Somos uma das maiores democracias do mundo em termos de voto popular, estando entre as quatro maiores democracias do mundo. Mas somos a única, a única democracia do mundo que apura e divulga os resultados eleitorais no mesmo dia. Com agilidade, segurança, competência e transparência. Isso é motivo de orgulho nacional.

Para que isso tenha ocorrido nas sucessivas eleições, e para que o Brasil possa comemorar o maior período de estabilidade democrática da República de toda a nossa história republicana, o TSE atua em conjunto com os 27 Tribunais Regionais Eleitorais, a maioria aqui presente representada pelos seus presidentes. Atua em conjunto com 2.637 juízes eleitorais, e o mesmo número de promotores eleitorais.

Atua com aproximadamente 22 mil servidores, e aproximadamente 2,2 milhões de mesários, verdadeiros agentes da cidadania.

Atua com competência e transparência, honrando sua história vocação de concretizar a democracia e autêntica coragem para lutar contra as forças que não acreditavam no Estado democrático de direito e pretendiam, à época de sua instalação – da Justiça Eleitoral –, continuar capturando a vontade soberana do povo, desvirtuando os votos que eram colocados nas urnas.

E aqueles aqui presentes que, como eu atuaram na Justiça Eleitoral. Eu tive o prazer de atuar como promotor eleitoral na minha primeira comarca em Aguiá, estado de São Paulo, 30 mil habitantes. Aqueles que como eu, juízes ou promotores ou fiscais, atuaram, sabem bem do que eu estou falando. Do desvirtuamento das urnas, dos votos riscados, da caneta que se colocava no punho. E a Justiça Eleitoral, com coragem, com competência, com transparência, simplesmente encerrou essa nefasta fase da democracia brasileira.

A vocação pela democracia e a coragem de combater aqueles que são contrários aos ideais constitucionais e aos valores republicanos de respeito à soberania popular permanecem nessa Justiça Eleitoral e

nesse TSE, que continuamente vem se aperfeiçoando, principalmente com a implementação e a melhoria das urnas eletrônicas.

O aperfeiçoamento foi, é e continuará sendo constante. Sempre, absolutamente sempre, para garantir total segurança e transparência ao eleitorado nacional, como demonstra a implementação da biometria que somente não foi finalizada em virtude da trágica pandemia causada pela Covid-19, onde os trabalhos de biometria precisaram ser suspensos.

Mesmo com isso, hoje a biometria já está presente em 75,52% do eleitorado, de um total de mais de 118 milhões de eleitoras e eleitores. Esse aperfeiçoamento sempre, repito, será constante, e permitiu que em todas as últimas eleições os resultados fossem conhecidos no mesmo dia da votação.

Importante destacar – e isso me veio à mente depois que o discurso estava pronto, mas é possível encaixar – que se somarmos os votos dados no primeiro e segundo turnos nas eleições gerais de 2018, as últimas eleições gerais. Os votos dados aos chefes do Executivo federal e estaduais aqui presentes, o presidente da República e os 22 governadores de estado que nos honram com a presença, nós temos aproximadamente 180 milhões de votos.

180 milhões de vezes, as brasileiras e os brasileiros apertaram a urna eletrônica, confirmaram o seu voto e a Justiça Eleitoral computou e depois proclamou o resultado.

Os brasileiros e as brasileiras declaram com confiança o seu voto, aguardando a apuração, a proclamação do resultado no mesmo dia, para a segurança, tranquilidade e orgulho de nossas eleitoras e eleitores. Esse é o trabalho da Justiça Eleitoral: um constante trabalho de reafirmação dos valores democráticos, dos princípios republicanos e do respeito à soberania popular.

A democracia existe exatamente para garantir a todas as brasileiras e a todos os brasileiros a possibilidade de, periodicamente, escolherem seus representantes. E no caso agora de 2022, presidente da República, governadores de estado, senadores, deputados federais e deputados estaduais.

E a Justiça Eleitoral, por sua vez, existe para garantir que o exercício da democracia seja realizado de maneira segura, confiável e transparente. A Justiça Eleitoral nada mais do que o instrumento constitucional para o exercício seguro e transparente das escolhas democráticas realizadas pelas brasileiras e pelos brasileiros, em

respeito à soberania da vontade popular, valor estruturante, essencial e imprescindível na construção e fortalecimento de uma democracia estável, justa, igualitária e solidária.

Tenho absoluta certeza que é a democracia que todos nós aqui presentes queremos para o Brasil. O direito de voto é o ato fundamental para o exercício da vontade soberana do povo em escolher os seus representantes, de maneira livre e consciente. A mais importante – e aqui não há nenhuma dúvida – garantia da democracia configura-se na liberdade no exercício do direito de voto. E deve ser efetivada essa liberdade tanto com a observância do sigilo do voto, plenamente garantido pelas urnas eletrônicas, quanto pela possibilidade de o eleitor receber todas as informações possíveis sobre os candidatos, candidatos, suas opiniões, suas preferências, suas propostas.

Receber essas informações seja por meio da imprensa, seja por meio das redes sociais, seja por informações dos próprios candidatos e candidatas durante a campanha eleitoral. A liberdade no exercício do direito do voto exige a ampla liberdade de discussão e informação, no sentido de proporcionar ao eleitor uma escolha livre e consciente, impedindo qualquer coação ou pressão por grupos políticos ou econômicos.

A liberdade do direito de voto depende preponderantemente da ampla liberdade de discussão, de maneira que deve ser garantida aos candidatos e candidatas a ampla liberdade de expressão e manifestação. Possibilitando ao eleitor pleno acesso às informações necessárias para o exercício da livre e consciente destinação do seu voto.

Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre os principais temas de interesse do eleitorado e sobre os seus próprios governantes. A democracia não resistirá e não existirá, e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui essencial condição ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático.

Nesse cenário, a livre circulação de ideias, de pensamentos, de opiniões, de críticas, essa livre circulação visa a fortalecer o Estado democrático de direito e a democratização do debate no ambiente eleitoral. De modo que a intervenção da Justiça Eleitoral deve ser

mínima, em preponderância ao direito à liberdade de expressão dos candidatos, das candidatas e do eleitorado.

É a plena proteção constitucional da exteriorização da opinião, que não permite censura prévia pelo poder público. Entretanto, essa plena proteção constitucional da exteriorização da opinião não significa impunidade, não significa a impossibilidade posterior de análise e responsabilização por eventuais informações injuriosas, difamantes, mentirosas, fraudulentas, pois o direito à honra, intimidade, vida privada e à própria imagem formam a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana, salvaguardando espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas.

A Constituição Federal não permite, inclusive em período de propaganda eleitoral, a propagação de discursos de ódio, de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado democrático, tampouco a realização de manifestações pessoais – sejam nas redes sociais ou por meio de entrevistas públicas – visando o rompimento do Estado de direito, com a consequente instalação do arbítrio.

A Constituição Federal consagra o binômio liberdade e responsabilidade, não permitindo de maneira irresponsável a efetivação do abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado, não permitindo a utilização da liberdade de expressão como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, violência, infrações penais e toda sorte de atividades ilícitas.

Eu não canso de repetir e, obviamente, não poderia deixar de fazê-lo nessa oportunidade, nesse importante momento: liberdade de expressão não é liberdade de agressão.

Liberdade de expressão não é liberdade de destruição da democracia, de destruição das instituições, de destruição da dignidade e da honra alheias. Liberdade de expressão não é liberdade de propagação de discursos de ódio e preconceituosos. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de direito, inclusive durante o período de propaganda eleitoral, uma vez que a plena liberdade do eleitor em escolher o seu candidato, sua candidata, depende da tranquilidade e da confiança nas instituições democráticas e no próprio processo eleitoral.

A intervenção da Justiça Eleitoral, como afirmei anteriormente, será mínima, porém será célere, firme e implacável, no sentido de coibir práticas abusivas ou divulgações de notícias falsas ou fraudulentas – principalmente daquelas escondidas no covarde anonimato das

redes sociais, as famosas *fake news*. Assim atuará a Justiça Eleitoral de modo a proteger a integridade das instituições, o regime democrático e a vontade popular, pois a Constituição Federal não autoriza que se propaguem mentiras que atentem contra a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições.

A democracia não é um caminho fácil, exato ou previsível. Mas é o único caminho. A democracia é uma construção coletiva daqueles que acreditam na liberdade, na paz, no desenvolvimento, na dignidade da pessoa humana, no pleno emprego, no fim da fome, na redução das desigualdades, na prevalência da educação e na garantia de saúde de todas as brasileiras e brasileiros.

A democracia é uma construção coletiva de todos que acreditam na soberania popular e, mais do que isso, de todos que acreditam e confiam na sabedoria popular, que acreditam que nós – nós todos, autoridades do Poder Judiciário, do Poder Executivo, do Poder Legislativo – somos passageiros, mas que as instituições devem ser fortalecidas, pois são permanentes e imprescindíveis para um Brasil melhor, para um Brasil de sucesso e progresso, para um Brasil com mais harmonia, com mais justiça social, com mais igualdade e solidariedade, para um Brasil com mais amor e esperança.

A presença de todos aqui hoje no Tribunal da democracia nos honra e dignifica a Justiça Eleitoral, a presença do excelentíssimo presidente da República, do chefe do Poder Judiciário, dos presidentes da Câmara e do Senado, do Procurador-Geral da República, de todos os ministros do Supremo Tribunal Federal, dos 22 governadores de estados, dos prefeitos de grandes capitais, das mais altas autoridades dos Três Poderes da União e estados, quase cinco dezenas de embaixadores, demonstra que é tempo de união, é tempo de confiança no futuro e, principalmente, é tempo de respeito, defesa, fortalecimento e consagração da democracia.

Viva a democracia, viva o Estado de direito, viva o Brasil.

Que Deus abençoe o povo brasileiro.

Obrigado!

Homenagem aos 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil

Edson Fachin*

Ministro do Supremo Tribunal Federal
ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral

 * Discurso proferido na Sessão de Julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral no dia 24 de fevereiro de 2022 em comemoração aos 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil.

“*A quem serves?*” é o interrogante título da obra sobre Direito e Literatura coordenada pelas professoras Josiane Rose Petry Veronese e Joana Ribeiro. Nela avulta esse elo entre Direito e Literatura, especialmente no texto sobre Clarice Lispector, *extraordinária escritora, romancista, contista e ficcionista*, brasileira nascida em 1920 na Ucrânia. Ali percebe-se que o pensar nas gerações futuras e no futuro da própria humanidade, “em um contexto dilacerado por contrastes sociais e sem uma visão comum” (Rossetto, Geralda Magella de Faria & Veronese, J. R. P., p. 17), é a porta que se abre à partilha, à transformação, às luzes convocadas pela razão, quer venha o chamamento de um luminoso *lustre* (título de obra da própria Clarice), quer de uma convocação papal por um pacto educativo global (documento do Papa Francisco exortando a proteção da casa *comum*).

Se fizermos essa interrogação (“*A quem serves?*”) à Justiça Eleitoral emergirá inequívoca a resposta: as eleições constituem patrimônio imaterial da sociedade brasileira, porquanto a Justiça Eleitoral atua como guardiã de eleições limpas, seguras e transparentes, bem como da própria democracia.

Este Tribunal Superior, como seu órgão máximo, transporta do poder que o eleitorado possui a vontade popular soberana na escolha dos seus representantes para os Poderes do Estado. Realiza uma das maiores potencialidades que a cidadania proporciona.

A Justiça Eleitoral serve à paz; contribui para a manutenção da institucionalidade; respeita e promove o respeito aos demais Poderes da República, às instituições nacionais permanentes e às forças de segurança que contribuem para a operacionalidade, a ordem e a tranquilidade necessárias nas eleições; dialoga com todos os Poderes, partidos políticos e entidades da sociedade civil, num intercâmbio de ideias e atuações próprias da República e da democracia.

Por isso mesmo, a Justiça Eleitoral dá neste memorial de 90 anos o seu testemunho de também ser, na sociedade, um instrumento da paz, porquanto as eleições são o meio não violento de enfrentar e resolver dissensos sociais e políticos. A cada eleição é direito e dever conferido às cidadãs e aos cidadãos decidir os rumos do país, do seu estado, ou do seu município. Uma decisão que deve ser tomada com consciência e serenidade.

O *ethos* das eleições remonta aos tempos coloniais, todavia, até a década de 1930, eram bastante marcadas pela profusão de fraudes e pelo *coronelismo*. Somente no começo daquela década de 30 que

se impôs a necessidade da criação de uma justiça especializada para conduzir o processo eleitoral.

Nesse contexto a Justiça Eleitoral foi criada em 24 de fevereiro de 1932 por meio do Decreto n. 21.076, e em 20 de maio daquele ano, instalou-se o Tribunal Superior Eleitoral, então chamado de Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

Iniciando com estrutura modesta, mas com uma atribuição sublime, a Justiça Eleitoral significou, desde o nascedouro, conquistas, reconhecimentos, apreensões, desafios e dificuldades. Nada obstante, os reptos foram superados, em especial as suscitações contra as prerrogativas desta Justiça Especializada.

De 1932 a 1937 e a partir de 1945, no percurso da história brasileira nos últimos 90 anos, tem cuidado de um valor de incomensurável magnitude, a própria democracia, por isso mesmo não se furta nem se furtará às suas atribuições tão nobres, como guardião do direito sagrado ao voto.

Ademais, não há como se falar desses 90 anos sem colocar na equação as pessoas que a compõem, as quais dedicam suas vidas, dia a dia, à missão democrática. Cada geração de servidoras e servidores, colaboradoras e colaboradores, magistradas e magistrados deixou sua contribuição na formação e na consolidação da Justiça Eleitoral, bem como na democracia em nosso país.

Passando pelo hiato do Estado Novo e pela restrição autoritária da atuação democrática durante o regime militar, vem a Constituição de 1988 e as históricas eleições de 1989 assumindo-se a democracia plena como um valor inegociável.

Nesse período uma revolução tecnológica chegava à Justiça Eleitoral. Passando pela informatização do Cadastro Eleitoral e da totalização dos votos, passou a contar o Brasil com uma “máquina de votar” – como previsto no Código de 1932 –, que teve o grande mérito de conjugar rapidez e segurança às nossas eleições, afastando da realidade nacional as fraudes que atormentavam a nossa vivência democrática. Hoje, a urna eletrônica constitui um verdadeiro patrimônio nacional.

De 1988 para cá, a democracia passou por muitos testes, e se consolidou, estando devidamente protegida por instituições fortes e pela própria população brasileira. A urna eletrônica, a seu turno, também se mostra aprimorada desde sua criação nos anos 1990, não apenas em aparência, mas, especialmente, em segurança e confiabilidade.

Sugestões e aprimoramentos são sempre bem-vindos, igualmente a interlocução dialógica com diversas instituições e entidades.

O processo eleitoral legítimo, auditável e transparente tem, desde os primeiros momentos de seu desenrolar, a presença de entidades fiscalizadoras, a saber, todos os partidos políticos e federações; o Ministério Público; o Tribunal de Contas da União; a Ordem dos Advogados do Brasil; o Congresso Nacional; as Forças Armadas; a Polícia Federal; além de entidades privadas brasileiras sem fins lucrativos, com notória atuação em fiscalização e transparência da gestão pública. Mais recentemente, também foram incluídas como entidades fiscalizadoras a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e outras integrantes do Sistema “S”.

Essa história honrosíssima está intrinsecamente ligada a outra conquista da sociedade brasileira. Celebramos este ano também os 90 anos do voto feminino no Brasil. Fruto de muita luta das sufragistas, esse direito somente restou consolidado no país no Código Eleitoral de 1932.

Apenas com a participação das mulheres no processo eleitoral a democracia se forma de maneira plena. Além da sua condição de maioria da população brasileira, representando praticamente 53% do eleitorado, a participação das mulheres na política a torna mais plural.

Um dos principais desafios dos tempos atuais é ampliar substancialmente a participação feminina nas candidaturas e nos cargos eletivos, bem como na direção de partidos e instituições. Para tanto, a Justiça Eleitoral tem feito a sua parte, por exemplo, conscientizando maciçamente a população e regulamentando a reserva de vagas femininas nas candidaturas e órgãos partidários, além de garantir a participação delas nos fundos de campanha e dos partidos. Ainda assim, ainda há um caminho muito longo a se trilhar.

Hoje, o Brasil está no fim da fila dos países com maior representação feminina na política, ocupando a 142ª posição entre 191 nações citadas no mapa global de mulheres na política da Organização das Nações Unidas (ONU) e o 9º lugar entre 11 países da América Latina, conforme estudo da ONU Mulheres.

Tal quadro não condiz com o papel que as mulheres devem desempenhar na nossa política e vivência democrática.

Será a participação democrática de todas as parcelas da população, como candidatas, candidatos, eleitoras e eleitores, com a discussão dos reais problemas da nossa sociedade e das melhores

soluções para superá-los, é que o Brasil poderá se tornar um país efetivamente inclusivo e desenvolvido, para o bem de todas e todos.

Às pessoas presentes e aquelas que nos acompanham virtualmente neste dia, temos a honra e a alegria de celebrar o nonagenário da nossa Justiça Eleitoral e da conquista do voto feminino em nosso país. Rememorar e valorizar essa história nos dá forças e temperança para enfrentar os muitos desafios que se apresentam e que se apresentarão nas décadas vindouras.

Ao início relembrei o desassossego interrogante a partir de um diálogo proposto entre Direito e Literatura, capturado com sensibilidade imagética pelas autoras já mencionadas, diante de um liame quase improvável entre as inquietações de Clarice Lispector e o Pacto Educativo Global do Papa Francisco. São, a rigor, duas pontas de uma mesma ponte.

À interrogação “*A quem serves?*” ambos respondem com um convite explícito ao curso da consciência que gera pertencimento comum, compondo a partir da memória uma agenda que move o mundo para servir à vida em sua plenitude. E o fazem em paz.

Assim também a Justiça Eleitoral ao operacionalizar a autonomia cidadã mediante a soberania do voto. Vive-se em 2022 o tempo de agora, em prol da democracia, do Estado democrático de direito, nos termos da legalidade constitucional. *A quem serve a Justiça Eleitoral?* São décadas de história que respondem à justiça e à liberdade.

Que as instituições democráticas se mantenham híidas e que as próximas páginas dessa história continuem abertas à partilha, à transformação, às luzes convocadas pela razão, quer geradas pela autonomia individual, quer promovida pelos cuidados educativos de todos os povos com as futuras gerações.

Que o chamamento à cidadania pelo voto em outubro próximo se traduza na expressão legítima e respeitada da vontade popular.

Pela paz e segurança nas eleições.

Muito obrigado pela vossa atenção!

Homenagem aos 90 anos do voto feminino no Brasil

Maria Claudia Bucchianeri*

Ministra do Tribunal Superior Eleitoral

Vice-Diretora da EJE/TSE

* Discurso proferido na Sessão de Julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral no dia 24 de fevereiro de 2022 em comemoração aos 90 anos da Justiça Eleitoral e do voto feminino no Brasil.

É com imensa honra e forte senso de responsabilidade que faço uso desta bancada, deste privilegiado espaço de poder, para celebrar esse relevantíssimo marco histórico que timbra não apenas a trajetória política, institucional e social de nosso país, mas, em especial, que representa enorme conquista na jornada, ainda em construção, percorrida pelas mulheres brasileiras em busca de igualdade e de liberdade: os 90 anos do Código Eleitoral de 1932, documento a prever, entre nós, pela vez primeira, o voto feminino.

Nascia, ali, naquele documento histórico, impregnado de alta significação, três novas **figuras**, cujas existências eram NEGADAS, cuja realidade era **insistentemente sufocada**. Nascia, ali, naquele momento, a figura da “*eleitora*”. Nascia, ali, a figura da “*candidata*”. Nascia, ali, enfim, a figura da “*cidadã*”.

Verdadeira ruptura com o pensamento até então prevalecente de que mulheres não se incluíam, não se encaixavam, não eram alcançadas pelo espectro de direitos e prerrogativas derivado da expressão constitucional “*cidadãos*”. Entendia-se, então, que, nessa expressão constitucional “*cidadãos*”, não se encaixavam as nossas mulheres, assim alijadas do direito e do poder de serem senhoras de seus destinos, protagonistas de suas existências e participantes ativas, como eleitoras, candidatas ou mandatárias, dos processos de definição dos rumos do próprio país em que viviam.

A democracia, palavra feminina por origem, era, até o advento do Código Eleitoral de 1932, uma experiência institucionalmente reservada exclusivamente a homens.

E é por isso que hoje, nesta data tão simbólica, voltamos nossos olhos a 1932, o que fazemos não apenas como forma de reafirmação, sempre necessária, do valor constitucional da igualdade (um valor ainda em construção sob os mais diversos aspectos), mas, também e sobretudo, como um justo tributo às grandes mulheres que, então, num contexto social e cultural ainda mais adverso e resistente, quando prevalecia aquilo que o Ministro Celso de Mello, sempre decano da Suprema Corte, definia como “odioso estatuto de hegemonia masculina”, tiveram, nossas mulheres, a ousadia e a coragem de ser “fendas”, quando o mundo se lhes apresentava como uma quase intransponível barragem.

Para que suas trajetórias, suas lutas, seus desafios e suas conquistas sempre ecoem entre nós, não apenas em sinal de deferência e gratidão, mas sobretudo numa tentativa de atenuar a profunda

invisibilização histórica que atinge nossas grandes heroínas, que foram decisivas para transformar nosso país numa verdadeira nação e o nosso território numa civilização.

Não somos, e não podemos mais aparentar ser, uma nação forjada apenas por grandes homens, os “homens públicos”, cujas histórias são narradas, celebradas, lembradas e eternizadas em livros, nomes de ruas ou de prédios públicos. Somos um país plural. Colorido. Cujas histórias foram forjadas a muitas mãos. Mãos femininas. Mãos negras. Mãos indígenas e de membros de comunidades tradicionais. Mãos LGBTQI+. Mãos de pessoas com deficiência. Somos um país que deseja e precisa jogar luzes sobre todas as pessoas que pavimentaram sua trajetória, independentemente de gênero, raça, etnia, identidade de gênero ou orientação sexual, sem indevidos e injustos “apagamentos”.

O momento histórico nos pede luzes.

Devemos, por exemplo, às pesquisadoras Elise Dietrichson e Fatima Sator, da Universidade de Londres, o mérito de terem dado à Bertha Lutz aquilo que a ela por mérito era devido e que, por muito tempo, foi dela, e de nós, sonhado: o título de pessoa efetivamente responsável pela inclusão, na Carta da ONU de 1945, da defesa dos direitos das mulheres, em especial do direito à igualdade, página da história mundial até então apagada. O protagonismo de Bertha Lutz, cientista, sufragista e brasileira, na defesa da igualdade de gênero durante a Conferência de São Francisco em 1945, está, hoje, registrado na página oficial da Organização das Nações Unidas no Brasil. Eram, então, 850 líderes presentes. Apenas 3% eram mulheres. Dentre elas, Bertha Lutz.

Falemos, então, de Bertha Lutz e da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino.

De Nísia Floresta e de seus escritos, ainda 100 anos antes do Código Eleitoral de 1932, na defesa da educação, como instrumento de emancipação feminina.

De Isabel de Sousa Mattos, registrada eleitora no Rio Grande do Sul ainda em 1887.

De Josefina de Azevedo.

De Leolinda Daltro, fundadora do Partido Republicano Feminino, incansável defensora do sufrágio feminino e da luta pela instrução profissional das mulheres. Lembremos de suas aulas de “*esgrima*” a mulheres numa praça durante a I Guerra Mundial, sob as vaias e piadas dos passantes.

Lembremos de Mietta Santiago e seu mandado de segurança em que defendeu que a proibição do voto feminino contrariava o art. 70 da Constituição Republicana de 1891. Tornou-se, por força de decisão judicial, eleitora e candidata, em história eternizada por Carlos Drummond de Andrade, no poema “Mulher Eleitora”, tal como bem nos lembrou, recentemente, no I Encontro Nacional de Magistradas Integrantes de Cortes Eleitorais, outra mulher histórica a ser exaltada no dia de hoje, a primeira a se tornar Chefa da Justiça Eleitoral Brasileira, presidindo este Tribunal Superior Eleitoral, a Professora e Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha.

E aqui registro o nome das grandes mulheres que me antecederam nesta Casa, pavimentando o caminho para que pudéssemos, todas, sonhar em um dia aqui estar: Ministras Ellen Gracie, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Eliana Calmon, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio.

Lembremos de Myrthes Campos; de Alzira Soriano, primeira mulher a se eleger prefeita de Lajes/RN, em campanha marcada por ofensas misóginas. E vejam, Vossas Excelências, a atualidade desses registros.

Falemos de Celina Guimarães e Julia Barbosa.

Relembremos Almerinda Gama, nordestina e preta, que organizou o Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos do Distrito Federal para que pudesse participar da eleição ao cargo de Deputado Classista à Constituinte em 1933.

Celebremos Carlota Pereira de Queirós, uma das heroínas da Revolução Paulista de 1932, e que se converteu na primeira mulher a assumir uma cadeira na Câmara dos Deputados, com 176 mil votos.

Falemos de Antonieta de Barros, primeira mulher negra a assumir mandato eletivo no Brasil.

De Eunice Michilles, primeira mulher a ocupar uma cadeira no Senado da República. E também da primeira mulher eleita Presidente da República, Dilma Rousseff.

Não se desconsidera, Senhor Ministro Presidente, Senhores Ministros, que o processo de concretização e densificação de direitos fundamentais, como o é o da igualdade, em especial na sua perspectiva de gênero, é um fenômeno marcado, invariavelmente, pela **gradualidade**.

Não se desconhece, também, que a proibição de alistamento eleitoral a “mendigos” e “analfabetos” então vigente em 1932, menos de 50 anos após a Abolição da Escravatura, fez com que a conquista do direito

ao voto feminino não chegasse, então, a parte expressiva do universo de mulheres, especialmente não alcançando as mulheres negras, vítimas, ainda hoje, de tripla opressão: de gênero, de raça e de classe.

E, nesse cenário de inevitável **incompletude na concretização do valor fundante da igualdade**, ao celebrarmos o marco histórico consubstanciado no Código Eleitoral de 1932 – ao reconhecermos, nesse documento, o nascimento de figuras ou mesmo de expressões hoje **normalizadas**, mas até então de existência sonogada, como **eleitora, candidata e cidadã** –, cabe-nos, agora, lançarmos nossos olhares para o presente e para o futuro, na identificação de tantos outros papéis que, ainda hoje, teimosamente se concentram na figura do homem; das tantas palavras que insistem em serem pronunciadas apenas na flexão masculina, a despeito de representarmos aproximadamente 52% da população nacional.

Senhores Ministros, ainda usamos muito pouco a palavra DEPUTADA. Somos apenas 15% da Câmara Federal.

Ainda usamos muito pouco a palavra SENADORA. Somos apenas 16% do Senado Federal.

Infelizmente quase não usamos, presentemente, a palavra GOVERNADORA. Contamos com apenas 1 Governadora mulher.

No Poder Judiciário, a palavra MINISTRA também precisa se normalizar. Somos apenas 15,7% dos Tribunais Superiores.

Senhores Ministros, entre 2010 e 2020, abriram-se 45 vagas nos Tribunais Superiores brasileiros e no Supremo Tribunal Federal. Apenas 6 mulheres, nenhuma delas negra, foram empossadas, a última delas em 2014, num hiato que se estendeu até 2021, quando a nossa Suprema Corte abraçou a iniciativa, capitaneada pelo querido Ministro Luís Roberto Barroso, e formou, pela vez primeira no nosso sistema de justiça, uma listra tríplice para o Tribunal Superior Eleitoral exclusivamente feminina, o que necessariamente colocaria fim a esse terrível “*inverno*” de 7 anos, sem que nenhuma mulher fosse escolhida.

Iniciativa pioneira, empática, igualitária e que me permitiu, na condição de insignificante elo dessa enorme corrente histórica, estar aqui, hoje, dirigindo-me a Vossas Excelências, reverenciando as nossas mulheres, mas não da plateia, e sim desta honrada bancada.

E se olharmos para as diversas interseccionalidades da condição feminina, o quadro nos cobra um inconformismo ainda maior, com ambientes decisórios que não conseguem espelhar a pluralidade e a realidade de nossa sociedade.

As mulheres negras representam 28% de nossa população, mas são apenas 4,9% do Poder Judiciário; 2,2% do Parlamento Federal e ocupam apenas 4% das chefias do Poder Executivo.

E, nesse cenário, cabe-nos manter vivo entre nós o mesmo espírito de transformação, de inconformismo e de igualdade que, carregado por nossas sufragistas, materializou-se, há 90 anos, no Código Eleitoral de 1932.

Atenta a esse legado de inclusão, esta Justiça Eleitoral, na condição de verdadeira “garante” de nossa democracia, tem cumprido, com relevância histórica, a missão de ser uma Justiça que “retira as suas vendas”, para lançar um olhar atento, sensível e inclusivo a uma sociedade plural, diversa e em permanente alteração, dando sua contribuição como agente de catalisação de um futuro de igual dignidade que ainda tarda em chegar.

É certo, Senhor Presidente, Senhores Ministros, que é preciso ter paciência histórica. Outros dizem que o termo adequado seria resiliência histórica. Precisamos tê-las.

Mas é igualmente certo que nada é tão poderoso como uma ideia cujo tempo já chegou.

Muito obrigada.

OBSERVAÇÃO ELEITORAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE 2022

José Gilberto Scandiucci*

Assessor-Chefe da AIN/TSE

* Artigo elaborado após a realização das Eleições 2022.

Introdução

O presente artigo analisa a experiência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com as missões de observações eleitoral (MOEs) nas Eleições Gerais brasileiras de outubro de 2022. Procura (i) descrever essa experiência, a partir da perspectiva de quem servia no Tribunal; e (ii) discutir seu significado, alcance e limites, à luz da estratégia do TSE de fortalecimento institucional, sobretudo da imagem de integridade do sistema eleitoral brasileiro.

Em 2022, o Brasil recebeu nada menos que oito missões internacionais de observação ou de acompanhamento eleitoral: Organização dos Estados Americanos (OEA); Parlamento do Mercosul (Parlasul); União Interamericana de Organismos Eleitorais (UNIORE); Centro Carter; Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES); Rede de Órgãos Jurisdicionais e de Administração Eleitoral da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (ROJAE-CPLP); Transparencia Electoral América Latina; e Rede Mundial de Justiça Eleitoral (RMJE).

Além disso, e de forma inédita no país, foram credenciadas junto ao TSE oito missões nacionais de observação eleitoral, que atuaram de forma similar às internacionais: Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD); Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep); Associação Juízes para a Democracia (AJD); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE); Sociedade de Ensino Superior de Vitória (Faculdade de Direito de Vitória – FDV); Transparência Eleitoral Brasil; Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); e Universidade de São Paulo (USP).

No total, cerca de 500 pessoas observadoras presenciaram e monitoram, em dezenas de cidades de todas as unidades da Federação e mais de vinte no exterior, o processo eleitoral brasileiro, desde a análise de sua legislação e regulamentação até o desenvolvimento das jornadas eleitorais de 2 e 30 de outubro, passando pelo estudo de diversos temas e formulando recomendações à Justiça Eleitoral. Não parece haver dúvidas quanto aos avanços em termos de transparência e de prestação de contas com a sociedade, na medida em que a experiência posicionou o Brasil entre os países mais abertos à observação e na fronteira das melhores práticas na matéria.

As seções abaixo procuram descrever a evolução dessa experiência e seu significado para a estratégia de fortalecimento institucional do sistema eleitoral brasileiro.

A próxima seção descreve sucintamente as características das MOEs, em especial sua profundidade técnica e suas diferenças com a fiscalização do processo eleitoral. A terceira seção resgata os debates que culminaram na primeira experiência brasileira com uma MOE – a da OEA em 2018 –, a partir da consolidação do princípio da “promoção da democracia”. Em seguida, é analisado o debate político-ideológico das urnas eletrônicas, surgido a partir de 2018, que incentivou a mudança de postura do TSE em relação às atividades de observação eleitoral. A Seção 5 descreve, em maior detalhe, os resultados preliminares das missões de observação nas eleições gerais de 2022. Finalmente, são lançadas algumas conclusões e sugestões para o aprimoramento do tema nos próximos ciclos eleitorais.

1 Características da observação eleitoral

O termo “observação eleitoral” tem revelado ambiguidade nos meios de comunicação e mesmo nos círculos especializados.

Talvez o termo “observação” possa transmitir a falsa impressão de uma atividade contemplativa e superficial, mas o fato é que, quando as missões completas desembarcam no país anfitrião, dias antes das eleições, trazem em sua bagagem a compilação e análise de ampla gama de aspectos de seu sistema eleitoral. O exercício de observação presencial da jornada eleitoral é, certamente, essencial para a avaliação do fluxo de votação, do estado da violência eleitoral e da preservação do direito e do sigilo do voto, entre outros. Mas esse exercício é apenas etapa adicional do trabalho das MOEs, que se inicia muito antes e termina muito depois do dia da votação.

Observação eleitoral é a atividade de levantamento e análise de informações e do funcionamento do sistema eleitoral, com base em parâmetros técnicos, objetivos e neutros, e que tem por objetivo oferecer às autoridades eleitorais e à sociedade uma avaliação do sistema, incluindo recomendações específicas, com vistas ao seu aprimoramento. É formalizada mediante a assinatura de um acordo, ou convênio, entre a autoridade eleitoral anfitriã e o organismo observador, que estabelece os direitos e obrigações de ambas as partes;

ou então mediante a publicação de instrumento legal que normatiza esses elementos para todos os organismos.

A atividade de observação tem caráter cooperativo e comunicativo. *Cooperativo* porque procura colaborar para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral, a partir de estudo e recomendações de corpo técnico especializado. A MOE deve entregar, ao final de sua missão, um relatório, a ser analisado pelas autoridades eleitorais e, eventualmente, por outros setores da sociedade, contribuindo para mudanças e inovações legais e administrativas.¹

Comunicativo porque contribui para a imagem de transparência e de abertura da Justiça Eleitoral – e, portanto, do próprio regime democrático – perante a sociedade. A democracia exige instituições não apenas sólidas e eficientes, mas abertas ao escrutínio do público.

Note-se que a observação não se confunde com o mero *acompanhamento* das eleições. A atividade de acompanhamento é menos ampla, resumindo-se a alguns tópicos técnicos, sem a publicação de relatórios nem a comunicação com a imprensa (como foi o caso das missões da IFES e da RMJE, no Brasil); ou então é menos profunda e analítica, resumindo-se a programa oficial de palestras e de visitas a centros de votação (como foi o caso do Programa de Convidados Internacionais, coordenado pelo TSE, entre os dias 29 de setembro e 2 de outubro de 2022). Em contraste com o acompanhamento eleitoral, a observação busca apresentar diagnóstico abrangente do sistema eleitoral, englobando vários tópicos e oferecendo ao público sua avaliação e recomendações.

É importante repisar esse ponto, por vezes ignorado por comentaristas desavisados: a observação eleitoral significa o estudo abrangente e sistemático do sistema eleitoral. Suas atividades começam meses antes da realização das eleições, de forma a contar com tempo suficiente para a coleta e processamento das informações disponíveis. No caso brasileiro recente, por exemplo, os contatos do TSE com as principais MOEs iniciaram-se no primeiro trimestre de 2022, e os acordos foram assinados no segundo trimestre². Muito antes das

¹ Exemplo interessante foi o relatório da MOE da OEA de 2018, que recomendou a organização de missões *nacionais* de observação; o TSE seguiu a recomendação e iniciou o processo de credenciamento de observadores brasileiros em 2020 (projeto-piloto) e, de forma sistemática, em 2022.

² 2 Ver as notícias de assinatura dos acordos do TSE com o Parlamento do Mercosul (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/parlamento-do-mercossul-atuara-como-observador-nas-eleicoes-2022-915706>); com a OEA (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-celebra-acordo-com-a-oea-para-receber-missao-de-observacao-nas-eleicoes-2022-222584>)

jornadas eleitorais de 2 e 30 de outubro, portanto, organismos como a OEA, o Parlamento do Mercosul e a UNIORE vinham dialogando com as autoridades eleitorais brasileiras e com outros atores relevantes.

O trabalho prévio das MOEs também implica, em muitos casos, o envio de missões técnicas avançadas, com anterioridade às eleições, que colhem dados e impressões sobre o sistema eleitoral. Assim é que representantes da UNIORE estiveram em Brasília na primeira semana de agosto³ e membros do Parlasul visitaram São Paulo no final daquele mesmo mês⁴. Igualmente, técnicos de informática da UNIORE, do Centro Carter e da IFES deslocaram-se a Brasília, no início de agosto, para presenciar a cerimônia de lacração dos sistemas e para diversas reuniões, por vários dias, com a equipe de tecnologia da informação do TSE, da Polícia Federal e do Tribunal de Contas da União (TCU).⁵

Assim como a observação não se confunde com o acompanhamento, tampouco significa a *fiscalização* do sistema eleitoral. A Resolução-TSE n. 23.673, de 14 de dezembro de 2021, dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Trata-se de atividade com efeitos vinculantes, por meio da qual as entidades fiscalizadoras (elencadas no art. 6º da mencionada resolução) verificam a conformidade do sistema, ou seja, se estão funcionando de acordo com as normas estabelecidas, sendo possível, inclusive, a realização de auditorias.

A observação eleitoral não apresenta caráter legal vinculante; suas recomendações situam-se no campo da cooperação, cuja adoção é decisão discricionária da autoridade eleitoral. É por essa razão que o texto que regulamenta a atividade de observação no Brasil (Resolução n. 23.678, de 17 de dezembro de 2021), estipula, em seu artigo no art. 2º, II, § 4º, que “não integra o escopo das Missões de Observação Eleitoral a fiscalização do processo eleitoral exercida nos termos da lei pelos partidos políticos, pelas coligações, por candidatas e candidatos, pela

e com a UNIORE (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-tse-assina-acordo-e-formaliza-missao-de-observacao-da-uniore>).

³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/missao-avancada-de-observacao-da-uniore-destaca-profissionalismo-da-organizacao-das-eleicoes-brasileiras>.

⁴ Disponível em: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/20708/2/secretaria-parlasul-realiza-miss%C3%A3o-internacional-de-observac%C3%A3o-eleitoral-no-brasil.html>.

⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-recebe-missoes-avancadas-de-observacao-eleitoral-que-estudam-a-urna-eletronica>.

Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Ministério Público e pelas demais entidades previstas em Resolução específica do TSE”.

2 Promoção vs defesa da democracia: 2010-2018

Até 2018, o Brasil não recebia missões de observação eleitoral, seguindo o exemplo de outros países da região, tais como Argentina, Chile e Uruguai. Durante as eleições, a Justiça Eleitoral coordenava programas de acompanhamento, nos termos descritos na seção anterior, com dezenas de autoridades e especialistas estrangeiros, mas sem as características típicas da observação (profundidade, divulgação de relatório, acordos assinados com as autoridades eleitorais etc.). Prevalecia no país o argumento da soberania, que enxergava com desconfiança a presença de instituições estrangeiras a opinar sobre um sistema eleitoral que, acima de tudo, era considerado eficiente e íntegro.

Esse ponto merece ser aprofundado. A resistência à observação internacional provinha da própria Justiça Eleitoral e de outras instituições do Estado, que manifestavam total confiança no sistema. O que justificaria – era, no fundo, a pergunta – o convite à observação eleitoral, se as eleições eram realizadas de modo transparente, sem fraudes, com o consenso da sociedade?

Na verdade, havia o receio de que avaliações estrangeiras pudessem, por algum motivo, colocar à prova o sistema e, portanto, o próprio regime democrático, num exercício indesejado de interferência externa em assuntos domésticos. Alguns episódios na América Latina contribuíam para alimentar a hesitação.

Em sua tese aprovada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2018, o diplomata Aurélio Viotti distingue, de forma magistral, os conceitos de “defesa da democracia” e “promoção da democracia” associados à observação eleitoral. Enquanto o primeiro refere-se à validação do processo eleitoral – e, no limite, do próprio regime democrático – pelas conclusões da Missão de Observação, a “promoção da democracia” implica o objetivo mais modesto de aprimorar e aperfeiçoar o sistema eleitoral com base na análise técnica oferecida pelos observadores.

Viotti (2018) explica que, embora as missões de observação, inclusive as da OEA – objeto de seu estudo – fossem voltadas para o aprimoramento das instituições eleitorais, sem a pretensão de “validar”

regimes democráticos, poderia tornar-se difícil, na prática, a distinção entre “promoção” e “defesa” da democracia. Essa dificuldade surgiria particularmente nos casos de crises políticas pós-eleitorais, em que acusações de fraude e manipulação por um dos lados (ou por ambos) terminaria por conduzir os olhares para as conclusões das MOEs, que, intencionalmente ou não, poderiam se ver na posição de “fiadores” do processo eleitoral.

Ainda de acordo com Viotti (2018, p. 90), as eleições peruanas de 2000 significaram a colisão dos dois conceitos. Após denunciar graves irregularidades no processo eleitoral, a Missão da OEA anunciou que deixaria de observar o pleito. A posterior renúncia do presidente Fujimori encerrou a polêmica, mas transmitiu mensagem, aos demais países da região, sobre a sensibilidade de missões de observação da OEA em casos extremos.

Na hipótese, porém, de total confiança no sistema eleitoral, como era o caso do Brasil até 2018, em que a urna eletrônica era consensualmente aceita, as dificuldades conceituais inexistiam. Não parecia haver o risco de missões de observação eleitoral serem utilizadas para a “defesa da democracia”; tudo o que poderiam fazer era “promover a democracia”, contribuindo com recomendações técnicas de aperfeiçoamento do sistema.

Foi com base nessa argumentação técnica, de aprimoramento marginal, que as autoridades eleitorais brasileiras superaram os argumentos soberanistas e decidiram convidar a OEA para constituir missão de observação para as eleições gerais de 2018.⁶

A experiência foi um sucesso. Chefiada pela ex-presidente da Costa Rica, Laura Chinchilla, e composta por 83 especialistas (somando-se o primeiro e segundo turnos), a Missão da OEA visitou 12 estados e várias cidades no exterior. Dialogou com todas as partes envolvidas, tratando de temas como financiamento de campanha, estrutura do sistema eleitoral, participação de mulheres e urna eletrônica. Ao final, produziu relatório de mais de 100 páginas, com diversas recomendações, muitas das quais adotadas pela Justiça Eleitoral brasileira.⁷

⁶ A iniciativa inédita norte-americana, em 2016, na mesma direção, certamente contribuiu para a decisão brasileira.

⁷ O relatório final da Missão da OEA para as Eleições Gerais de 2018 pode ser encontrado em <https://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>. Entre as recomendações que foram posteriormente implementadas pelo TSE, estão a criação do grupo “TSE Mulheres”, que promove ações de inclusão de gênero na política brasileira; e a regulamentação de missões nacionais de observação.

Nas eleições municipais de 2020, o Brasil voltou a convidar a OEA para constituir uma MOE, que, embora de dimensões e escopo mais modestos, em função da pandemia da Covid-19, tornou a contribuir para o aprimoramento e amadurecimento do sistema eleitoral. Também no pleito de 2020, foi efetuada experiência-piloto com uma missão nacional de observação: a Transparência Eleitoral Brasil recrutou 47 voluntários, que estiveram em seis cidades brasileiras para analisar o processo eleitoral de novembro.

As experiências da OEA em 2018 e 2020 – e da Transparência Eleitoral Brasil em 2020 –, que ocorreram de forma serena e profissional, reforçavam os argumentos da “promoção da democracia”: em um ambiente de confiança e solidez do sistema eleitoral, como era o caso do Brasil, as MOEs apenas buscavam o aperfeiçoamento da matéria, um exercício técnico, sem qualquer papel de “validação” da lisura do pleito e, muito menos, do regime democrático.

Essa percepção, porém, duraria pouco.

3 Defesa vs ataque à democracia: 2018-2022

As eleições municipais brasileiras de 2020 foram realizadas em novembro, de forma excepcional, por conta da pandemia da Covid-19. O Presidente da República, Jair Bolsonaro, após votar no município do Rio de Janeiro, em 29 de novembro (segundo turno), declarou aos meios de comunicação:

Eu espero do sistema eleitoral brasileiro que em 2022 tenhamos um sistema seguro, que possa dar garantias ao eleitor que, em quem ele votou, o voto foi efetivamente para aquela pessoa. O voto impresso é uma necessidade, as reclamações são demais. Eu estou vendo trabalho de *hacker* aqui e em qualquer lugar. A apuração tem que ser pública. Quem não quer entender isso, eu não sei o que pensa da democracia.⁸

A manifestação do primeiro mandatário da República acendeu os debates sobre o “voto impresso”, que, embora nunca tivessem desaparecido, eram marginais e sem importância política. A partir da

⁸ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/11/29/bolsonaro-vota-no-rio-de-janeiro-e-cumprimenta-apoiadores.htm>.

desconfiança da integridade da urna eletrônica, as forças bolsonaristas iniciaram uma verdadeira campanha em favor do “voto impresso”.

Em seu relatório preliminar sobre o primeiro turno das eleições municipais de 2020, divulgado em 18 de novembro daquele ano, a missão de observação eleitoral da OEA registrou que, em que pese a comprovada integridade e segurança do sistema eletrônico de votação, “recebeu novamente, como em 2018, preocupações de alguns atores que solicitam a existência do voto impresso”.⁹ De fato, o relatório de 2018 apontara que “a Missão recebeu duas denúncias da sociedade civil e tomou nota da preocupação de alguns partidos políticos sobre a utilização e o funcionamento das urnas eletrônicas no processo eleitoral, que ecoou em vários meios de comunicação. O contexto político foi marcado pelas solicitações de incorporação do ‘voto impresso’, iniciativa que foi votada no Congresso Nacional e suspensa pelo STF”.¹⁰

Já houvera, muito antes do governo Bolsonaro, tentativas de instituir o voto impresso, com ou sem a utilização de urnas eletrônicas. A Lei n. 10.408/2001 instituíra sistema em que o eleitor realizava a conferência visual do voto, sem contato com a versão impressa, que era depositada em urna física para eventual e futura conferência. Nas eleições gerais de 2002, mais de 6% das urnas responderam a esse modelo, de forma a testar a possibilidade.

Os resultados, porém, foram problemáticos. Contratempos técnicos com as impressoras, alto custo das máquinas e desconhecimento dos eleitores foram alguns dos fatores mencionados pelo TSE para reprovar a experiência. A Lei n. 10.740/2003, portanto, alterou a redação da Lei n. 10.408/2001, suprimindo a referência ao voto impresso e trazendo a inovação do Registro Digital do Voto (RDV).¹¹

Em 2009, foi aprovada a Lei n. 12.034, que, em seu art. 5º, voltava a instituir mecanismo de impressão de voto acoplado à urna eletrônica. A lei esclarecia que “o voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado”. Após as eleições, seriam sorteadas 2% das urnas de cada Zona Eleitoral, cujos

⁹ Disponível em: <https://www.oas.org/documents/por/press/Informe-Preliminar-MOE-Brasil-2020-PORT.pdf>. p. 7.

¹⁰ Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>. p. 5.

¹¹ O RDV é um mecanismo que permite o registro e posterior leitura de cada voto depositado na urna, que são embaralhados aleatoriamente, de modo a preservar o sigilo do voto.

votos impressos seriam contados e comparados com os resultados das respectivas urnas eletrônicas, em um processo de auditoria independente.

Em abril de 2013, entretanto, o Supremo Tribunal Federal julgou, por unanimidade, procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4543, tornando sem efeito o art. 5º da Lei n. 12.034/2009. De acordo com a interpretação do STF, o voto impresso, da forma como instituído por aquele dispositivo legal, violava o sigilo do voto, favorecia a coação sobre o eleitor e abria a possibilidade de fraudes.

Esses mesmos argumentos foram utilizados pela Suprema Corte para, novamente, em setembro de 2020, declarar a inconstitucionalidade de dispositivo legal que promovia o retorno do voto impresso. A Lei n. 13.165/2015 tentara, uma vez mais, o registro físico do voto pelo eleitor, com depósito automático em local previamente lacrado, mas o STF rejeitou os argumentos.

Esses movimentos entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, contudo, não ultrapassavam as esferas da política em Brasília e mais pareciam falsa polêmica. No mundo real, a sociedade preservava sua confiança no sistema eletrônico de votação, como atestavam as sondagens de opinião pública e a inexistência de contestações de resultados, mesmo em pleitos apertados.

Os ataques do presidente Bolsonaro, contudo, ensejaram o mais coordenado e vocal movimento parlamentar pela volta do voto impresso. Em setembro de 2019, a deputada federal Bia Kicis (PSL-DF) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n. 135 (PEC 135/2019), dispondo que o art. n. 14 da Constituição Federal passaria a vigorar com um parágrafo n. 12, com a seguinte redação:

No processo de votação e apuração das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, independentemente do meio empregado para o registro do voto, é obrigatória a expedição de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas, de forma automática e sem contato manual, em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

Após análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a PEC teve parecer aprovado em dezembro de 2019. Somente em maio de 2021, contudo, passadas as eleições municipais de 2020, é que o Plenário da Câmara decidiu criar Comissão Especial, designando o deputado Filipe Barros (PSL-PR) como relator.

Os debates foram intensos e profundos, envolvendo várias lideranças partidárias e especialistas na matéria. No início de agosto de 2021, diante da irrefutabilidade dos argumentos em favor da integridade da urna eletrônica, a Comissão Especial rejeitou o texto da PEC (mais precisamente, um substitutivo do texto original da deputada Bia Kicis) por 23 votos contrários e 11 favoráveis.

Diante das fortes críticas das forças políticas derrotadas, que alegavam pressões e manipulações das cúpulas de vários partidos para enterrar o projeto, o Presidente da Câmara, deputado Arthur Lira, decidiu apresentar o projeto em Plenário, de forma a ampliar a representatividade da decisão, comprometendo-se a respeitar o resultado e garantindo que o presidente da República teria o mesmo compromisso.¹² Em 10 de agosto de 2021, foi rejeitada, em primeiro turno, a PEC 135/2019, com 229 votos favoráveis e 218 contrários.

Como se sabe, a Constituição Federal brasileira adota, em seu art. 16, o “princípio da anualidade eleitoral”, ao determinar que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Portanto, toda e qualquer alteração legal do processo eleitoral deverá ser aprovada em, no máximo, um ano antes da realização do pleito — o espírito do legislador sendo o de conferir previsibilidade jurídica aos candidatos e estabilidade técnico-administrativa à Justiça Eleitoral. No caso em questão, a aquisição de novas máquinas de votação, com impressoras acopladas, certamente não poderia ser efetuada em poucos meses.

Nessas circunstâncias, a partir de 2 de outubro de 2021, estava definido o arcabouço legal sobre o qual se realizariam as eleições de outubro seguinte, e esse arcabouço incluía as urnas eletrônicas adotadas desde meados da década de 1990. A partir desse momento, qualquer discussão ou proposta sobre o voto impresso deveria mirar as eleições de 2024, apenas.

Entretanto, o cenário político não parecia acompanhar as provisões legais e administrativas. Derrotados no Parlamento, os defensores do voto impresso não arrefeceram suas acusações ao sistema eleitoral e aos membros do TSE: pelo contrário, em certos

¹² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/791192-lira-diz-que-resultado-sobre-voto-impresso-deve-ser-respeitado-por-todos-os-poderes/>. <https://www.infomoney.com.br/politica/bolsonaro-garantiu-que-respeitara-decisao-do-plenario-sobre-voto-impresso-diz-lira/>.

momentos pareciam intensificar os ataques, com ameaças abertas de não reconhecimento dos resultados das eleições.¹³

Foi nesse momento que o Presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, coordenou o lançamento de uma série de iniciativas para reforçar a imagem de integridade do sistema eletrônico de votação e totalização:

- Foram criados a Comissão de Transparência das Eleições e o Observatório da Transparência das Eleições, reunindo diversos órgãos governamentais e da sociedade civil para propor ações de aumento da integridade do sistema eleitoral (Portaria TSE n. 578, de 8 de setembro de 2021).
- Foi ampliado, de seis meses para um ano, o prazo de abertura para consultas do código-fonte dos programas das urnas eletrônicas.
- Foram normatizadas as atividades de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação (Resolução n. 23.673, de 14 de dezembro de 2021).
- Foram sistematizados os procedimentos e diretrizes gerais das missões internacionais e nacionais de observação eleitoral (Resolução n. 23.678, de 17 de dezembro de 2021).

A última iniciativa acima é a que mais interessa ao presente artigo. A sistematização das normas de observação eleitoral nasceu no contexto dos esforços da Justiça Eleitoral para preservar e fortalecer a imagem de confiança de suas instituições e de seus sistemas, sobretudo a urna eletrônica. O Ministro Luiz Edson Fachin, que sucedeu o Ministro Barroso em fevereiro de 2022, sempre teve uma visão clara quanto ao

¹³ “A alma da democracia é o voto. Não podemos admitir um sistema eleitoral que não oferece segurança por ocasião das eleições”, disse o presidente durante o protesto realizado na avenida Paulista, em São Paulo, na tarde desta terça-feira [7/set/2021], quando voltou a repetir ameaças golpistas contra o STF (Supremo Tribunal Federal) e incitou desobediência às decisões do ministro Alexandre de Moraes”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/07/bolsonaro-repete-em-s-p-a-mentira-de-que-voto-no-pais-nao-e-auditavel.htm>.

papel estratégico da comunidade internacional para a consolidação das instituições domésticas.

Nota-se, portanto, a aceleração da mudança de postura do TSE em relação às missões de observação, descrita da seção anterior. Antes reticente à atividade observadora, a Justiça Eleitoral, no novo ambiente de ameaça à estabilidade institucional, agora preparava o terreno para ampliar a sua atuação no Brasil. Os antigos argumentos soberanistas cediam espaço à preocupação, muito maior e mais urgente, quanto aos ataques ao sistema eletrônico de votação, que, embora infundados, eram progressivamente aceitos por parcela relevante da sociedade. A confiança das autoridades eleitorais na urna eletrônica era tamanha que promoveu a observação internacional independente, franqueando livre acesso dos observadores ao sistema, incluindo o “hardware”, o “software” e o código-fonte dos programas eleitorais. Em outras palavras, num ambiente político marcado pela insinuação da desconfiança eleitoral, a “defesa da democracia” tornava-se componente inevitável das MOEs, que poderiam ajudar a sanar dúvidas, sobretudo de Governos estrangeiros. No primeiro semestre de 2022, o Ministro Fachin enviou convites a nove organismos internacionais para constituírem MOEs ou missões de acompanhamento eleitoral.

Do outro lado, e paradoxalmente, a resistência à observação eleitoral partia agora das autoridades e “influenciadores” digitais que justamente suspeitavam da integridade da urna eletrônica. Ora, alguém que questiona a segurança do sistema deveria ser o maior interessado na auditoria e na observação internacional, de modo a permitir que especialistas independentes possam analisá-lo e tirar suas conclusões. Como explicar, pois, que os céticos da urna eletrônica resistiam à observação internacional, ou tratavam de menoscá-la?¹⁴ Talvez acreditem numa grande conspiração entre as autoridades eleitorais e os observadores, esses últimos fazendo vista grossa às falhas do sistema. No mundo da pós-verdade, o céu é o limite para a imaginação.

4 Missões de observação em 2022: resultados preliminares

Conforme mencionado na Introdução do presente artigo, o TSE convidou oito missões internacionais e oito missões nacionais de

¹⁴ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/para-bolsonaro-presenca-de-observadores-internacionais-nas-eleicoes-e-completamente-inocua/>.

observação eleitoral para acompanharem as eleições gerais de 2022. Embora essas organizações ainda não tenham publicado seus relatórios finais (este artigo foi concluído em meados de novembro de 2022), é possível analisar algumas impressões de seus relatórios preliminares.¹⁵

Foram muitos os temas analisados pelas missões de observação; para os fins do presente artigo, serão comentados apenas três aspectos mencionados na maioria dos relatórios: o transcurso das jornadas eleitorais de 2 e 30 de outubro; o funcionamento e integridade das urnas eletrônicas; e as campanhas de combate à desinformação.

Como poderá ser notado, a confirmação da segurança do sistema eleitoral, sobretudo das urnas eletrônicas, pelos observadores contribuiu para a imagem de integridade da Justiça Eleitoral e, portanto, para a estabilidade das instituições em momento crítico.

4.1 Jornadas eleitorais

De modo geral, as missões de observação, tanto nacionais como internacionais, felicitaram a sociedade brasileira pela realização de eleições bem organizadas, tranquilas e sem maiores incidentes (votação com “tranquilidade, transparência e normalidade”, de acordo com o Nepedi-UERJ). Quase todos os relatórios preliminares parabenizaram a Justiça Eleitoral pela maneira correta e imparcial com que conduziu as eleições em ambiente político polarizado.

Vale lembrar que foram cerca de 500 pessoas observadoras, que visitaram centenas de seções eleitorais, no Brasil e no exterior. Interessante que todos os relatórios indicam votação pacífica e profissional, com elevado grau de eficiência. Os mesários, em particular, mostraram-se bem treinados, como atestam os documentos da UNIORE, do Parlasul e da Transparencia Electoral, entre outros.

O problema mais mencionado no primeiro turno foi, sem dúvida, a existência de filas em algumas seções eleitorais. Vários relatórios preliminares registraram alguma demora para votar, mas sem prejudicar o direito ao voto em nenhum caso. O inconveniente foi atribuído, em parte, a alguns problemas com a identificação biométrica dos eleitores. De fato, uma parcela significativa dos cidadãos não tinha conhecimento

¹⁵ Todos os relatórios preliminares, referentes ao primeiro e ao segundo turnos, podem ser encontrados em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/missoes-de-observacao-eleitoral>.

de que seu registro biométrico estava disponível, pois havia sido fornecido por outras agências governamentais, tais como o Detran.

No segundo turno, tanto pela maior simplicidade da votação como por novas instruções aos mesários para acelerar o fluxo de votação, as filas foram bem menos frequentes, conforme atestado pela Transparência Eleitoral Brasil, pela OEA e pelo Parlasul. A Anadep, por outro lado, relatou a persistência de alguma demora na identificação biométrica.

O MCCE e a Anadep relataram, no primeiro turno, episódios de orientação insuficiente aos eleitores, que muitas vezes tinham dificuldades em encontrar suas seções eleitorais. Também houve críticas ao excesso de “lixo eleitoral” nos arredores dos locais de votação.

Finalmente, cabe registrar que a Transparência Eleitoral Brasil lamentou episódios de assédio e de violência eleitoral, e que observou algum grau de animosidade por parte de fiscais de partidos políticos.

4.2 Sistema eletrônico de votação e totalização

Os relatórios preliminares das missões de observação eleitoral não deixam margens para dúvidas ou ambiguidades quanto à integridade, segurança e eficiência das urnas eletrônicas.

Ao reconhecer explicitamente o resultado das eleições conforme divulgado pelo TSE, o relatório da OEA referente ao 2º turno registra que “os técnicos da OEA constataram que, como no primeiro turno, o fluxo e a consolidação dos resultados funcionavam adequadamente em todos os momentos. A Missão enfatiza que a urna eletrônica brasileira mais uma vez comprovou sua eficácia, produzindo resultados rápidos, que foram divulgados sem contratempos”.

Antes das eleições, a UNIORE enviara ao Brasil grupo de engenheiros de informática e especialistas em tecnologia eleitoral, provenientes de quatro países, que tiveram acesso a todos os componentes de hardware e software da urna eletrônica e do sistema de totalização. O relatório final dessa Missão Técnica, de quase 40 páginas, concluía pela integridade do sistema, graças a robustos controles e procedimentos de segurança. Após o 2º turno, a UNIORE afirmou que “a Missão confirma a vasta experiência do Tribunal Superior Eleitoral em implementação do voto eletrônico, reconhecido internacionalmente (...) A missão UNIORE, ao longo de três meses de acompanhamento do processo, conseguiu demonstrar o bom funcionamento das urnas

eletrônicas, tanto em seu processo de preparação final como durante o seu funcionamento nos dois turnos eleitorais. Portanto destaca o ótimo funcionamento das urnas eletrônicas, bem como de outros componentes técnicos que permitiram o desenrolar das eleições de maneira fluida e segura”

Composta por especialistas dos Estados Unidos, França, Espanha, Indonésia, México e outros países, a Missão Técnica da Rede Mundial de Justiça Eleitoral atestou que “as urnas eletrônicas usadas pelo Brasil desde 1996 se provaram confiáveis e eficientes”, e que os mecanismos de identificação do eleitor, incluindo a biometria, “proporcionaram certeza na eleição e resultados tempestivos”. Para a missão, “a tecnologia do dispositivo, incluindo a verificação biométrica ou uma autorização pelos membros do posto de votação para abrir o sistema de votação para cada voto individual, uma vez que confirmam a identidade do eleitor, proporcionam certeza na eleição e resultados tempestivos. Ele permite controle legal do processo eleitoral, já que os resultados permanecem nas cédulas eletrônicas por até 100 dias após as eleições, quando os partidos políticos podem solicitar as informações para realizar uma auditoria”.

O relatório do Parlasul registrou que, “mais uma vez, a utilização das urnas eletrônicas, nas condições observadas, revelou-se segura, não suscitando reclamações e não sendo observados quaisquer inconvenientes na sua utilização em todas as seções eleitorais visitadas”.

A ROJAE-CPLP afirmou que “mais uma vez, teve oportunidade de verificar que a utilização de meios eletrônicos de votação, nas condições concretas observadas e submetidos ao processo de validação que é publicamente conhecido, revelou-se segura, confiável e credível, permitindo uma contagem de votos célere, não suscitando reclamações suscetíveis de colocarem em causa a transparência do processo eleitoral”.

Já o Centro Carter nota que “o Brasil criou um sistema eletrônico de votação abrangente em 1996, para ultrapassar questões de fraude com cédulas de papel (...). O TSE mantém completa propriedade de seus sistemas, administra-os com uma infraestrutura de pessoal profissional e tem utilizado o sistema de uma forma bem-sucedida em todas as eleições brasileiras”. O relatório da organização reconhece os esforços do TSE em ampliar a transparência do sistema, mencionando as várias iniciativas tomadas nessa direção nos últimos anos. Em particular, enaltece “o modelo atual, que incorpora diferentes times de

especialistas de segurança de universidades, que examinam todo o sistema utilizando suas próprias ferramentas em seus próprios ambientes”.

Em seus comunicados após o primeiro e segundo turnos, a Missão de Observação Eleitoral da USP concluiu inequivocadamente pela integridade e segurança da urna eletrônica. Os estudos técnicos conduzidos pela USP os autorizaram a declarar, no primeiro turno, que “dispomos de um sistema bastante eficiente e confiável, que embora passível de melhorias (como qualquer sistema tecnológico), é em seu estado atual gerador de tranquilidade sobre a lisura do processo eleitoral”. No segundo turno, também foi clara a afirmação de que “mais uma vez, a lisura das urnas eletrônicas foi comprovada, não se observando qualquer indício de que elas estivessem fazendo algo distinto do esperado: o registro o voto do brasileiro com integridade e sigilo”.

A Missão da TE Brasil informou que “não foi encontrada nenhuma inconsistência na soma dos votos conforme os dados dos Boletins de Urnas (BUs) e exorta a todas e a todos o respeito ao resultado apurado”, em linha com a auditoria do TCU. Também sublinha que “foi possível verificar que os procedimentos de geração de mídias e lacre de urnas foi devidamente executado também em zonas fora de capitais, atendendo à normativa eleitoral em vigor para que se possa garantir a segurança do sistema eletrônico de votação e da preparação das urnas eletrônicas”.

Quanto aos testes de integridade, a Transparência Eleitoral Brasil registrou que, “a exemplo do que ocorreu no 1º turno, a Missão constatou que os testes prosseguiram com normalidade também no 2º turno, não havendo intercorrências que pudessem comprometer o seu resultado”.

Composta por 57 pessoas observadoras em 20 estados, a Missão da Anadep visitou cerca de 370 seções eleitorais. Seu relatório registra que “as etapas de lacração de urnas, verificação dos sistemas de transmissão e os testes de integridade foram acompanhadas apenas em alguns estados. Em nenhum deles foi registrado qualquer irregularidade”.

A Missão da AJD informou, em seu relatório preliminar do segundo turno, que “da observação dos testes de integridade das urnas eletrônicas – com e sem biometria, dos testes de autenticidade do sistema, até o momento, não há nenhuma ocorrência digna de nota”.

4.3 Combate à desinformação

O fenômeno das notícias falsas e do discurso de ódio, associado à utilização das plataformas digitais, representa, como se sabe, um dos maiores desafios para os processos eleitorais da atualidade, por representar ameaça à realização de pleitos justos e legítimos. A maioria dos relatórios preliminares das missões de observação manifestaram preocupação com a intensidade do fenômeno no Brasil, notando, inclusive, significativo aumento entre o primeiro e o segundo turnos.

Os documentos que mais se debruçam sobre o tema da desinformação associada aos processos eleitorais são os da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), da OEA e da RMJE.

O relatório preliminar da missão da FDV limita-se a apresentar as linhas gerais do interessante projeto em execução, que consiste na criação de uma ferramenta que permita colaborar para a estratégia do TSE de combate às *fake news*. Tendo observado que a Justiça Eleitoral não logra tomar conhecimento de todo o universo de desinformação associada ao sistema eleitoral, a mencionada ferramenta se propõe a detectar com velocidade a notícia falsa e sua estrutura de linguagem, além de atribuir-lhe um componente subjetivo (positivo, neutro ou negativo).

Tanto o relatório da OEA como o da RMJE felicitam o TSE pela conformação de uma estratégia permanente de combate à desinformação, cuja implementação pareceu-lhes bem-sucedida. A OEA considerou a experiência como “um exemplo para a região”, em linha com o registrado pela UNIORE (“um importante ponto de referência para a região”) e a Rede Mundial reconheceu a posta em marcha de uma “política institucional robusta”, que teria logrado garantir a integridade do processo eleitoral.

Para a OEA, é necessário um processo de “reforma legal” que atribua à Justiça Eleitoral as ferramentas adequadas para combater a desinformação, sempre de acordo com as normas constitucionais e interamericanas sobre direitos humanos. Já a RMJE exortou as plataformas de redes sociais a adotarem ações mais robustas e mecanismos mais eficientes de luta contra as notícias fraudulentas.

Ponto interessante foram as decisões tomadas pelo TSE entre o primeiro e segundo turno, que aumentaram a autonomia e velocidade da Corte para a retirada de conteúdos já anteriormente classificados como nocivos à integridade do processo eleitoral. À diferença da RMJE,

a OEA insere iniciativas dessa natureza no contexto da liberdade de expressão, sublinhando a necessidade de atender os requisitos de “legalidade, necessidade e proporcionalidade”. Também o Centro Carter recordou os debates sobre interferência com direitos fundamentais.

Considerações finais

Nas eleições gerais de 2022, dezesseis organismos especializados – oito internacionais e oito nacionais – efetuaram missões de observação eleitoral no Brasil, num total de cerca de 500 pessoas observadoras atuando em todas as unidades da Federação e em vários locais de votação no exterior. A experiência posicionou o país na fronteira das melhores práticas de transparência e abertura do sistema eleitoral à sociedade.

A observação é atividade profunda e técnica de análise do sistema eleitoral. Embora suas recomendações não tenham efeito vinculante e não se confundam com a fiscalização das eleições, a observação oferece um estudo amplo e sistemático de vários aspectos da Justiça Eleitoral, contribuindo para o seu aprimoramento.

Há alguns anos, foi esse caráter de aperfeiçoamento técnico – distante de qualquer espécie de “ingerência” externa – que convencerá as autoridades eleitorais a convidarem, pela primeira vez, um organismo internacional (a Organização dos Estados Americanos) para constituir uma missão de observação para as eleições gerais de 2018, experiência repetida em 2020, com alto grau de sucesso. Naquele ambiente de confiança nas instituições, os observadores eleitorais não eram vistos como “fiadores” do regime democrático, mas apenas como promotores do aprimoramento da democracia, num exercício construtivo e distante da política.

A partir de 2018, contudo, a rápida ascensão de forças políticas desestabilizadoras obrigou à igualmente rápida mudança de postura oficial em relação à observação eleitoral. Os crescentes ataques ao sistema eletrônico de votação e totalização, embora sem respaldo na realidade, levaram o TSE a adotar ampla estratégia de defesa institucional. Entre os componentes dessa estratégia estava a ampliação da atividade de observação eleitoral, que foi incentivada, em particular, durante a gestão do Ministro Luiz Edson Fachin na presidência do TSE. Portanto, no novo ambiente de instabilidade institucional, as

próprias autoridades eleitorais buscaram o componente de “defesa da democracia” das missões de observação; fizeram-no, naturalmente, a partir da total confiança que depositavam na urna eletrônica, que veio a ser objeto de profunda análise pelos observadores.

Os resultados foram altamente satisfatórios, conforme demonstrado neste artigo. Todas as MOEs, sem exceção, não apenas contribuíram para a “promoção da democracia”, por meio de recomendações técnicas com vistas ao aprimoramento das normas e procedimentos da Justiça Eleitoral, mas atestaram a integridade e segurança da urna eletrônica. Essa validação reforçou a imagem de transparência do sistema, sobretudo perante a comunidade internacional, e certamente terá colaborado para a estabilidade da transição governamental do final de 2022.

Autores convidados

– PARTE II –

DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS FEMININAS

*Institutional dialogues about party loyalty and female
campaigns financing*

Kassio Nunes Marques*

William Akerman**

* Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Messina, Itália. Doutor em Administración Hacienda y Justicia pela Universidade de Salamanca, Espanha. Mestre em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal. (gmmn@stf.jus.br)

** Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Procurador do Estado do Paraná. Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal. (william.akerman@stf.jus.br)

Resumo

Este artigo examina, sob a perspectiva dos diálogos institucionais acerca da interpretação e da concretização da Constituição, o delineamento legislativo-jurisprudencial da disciplina concernente à fidelidade partidária e ao financiamento de campanhas femininas, transcorridos noventa anos da criação da Justiça Eleitoral e do reconhecimento às mulheres do direito ao voto. Considerando as premissas teóricas do neoconstitucionalismo, a expansão da jurisdição constitucional e o contraponto das teorias da última palavra com as teorias dos diálogos, traz-se à ribalta a contribuição do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral para a evolução e a construção da atual regência concernente à relação entre mandatário e agremiação como mecanismo de coesão e coerência do sistema político, bem assim para a superação da desigualdade de gênero refletida no financiamento de campanhas, a partir da sistemática de cotas.

Palavras-chave: diálogos institucionais; fidelidade partidária; campanhas femininas.

Abstract

This article examines, given the perspective of institutional dialogues around the interpretation and materialization of the Constitution, the statutory and case law framework concerning party loyalty and female campaigns financing, 90 years elapsed after the creation of the Electoral Justice and the recognition of the women's right to vote. Considering the theoretical premises of neoconstitutionalism, the expansion of constitutional jurisdiction and the confrontation between last word theories and dialogue theories, the article sheds a spotlight on the contribution of the National Congress, the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court to the evolution and the construction of the current scenario regarding the relation between mandataries and political parties as a cohesion and coherence mechanism in the political system, as well as to overcome, through the institution of quotas, the reflection of gender inequality in campaign financing.

Keywords: institutional dialogues; party loyalty; female campaigns.

Introdução

No início da Era Vargas, o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, criou a Justiça Eleitoral e conferiu às mulheres o direito ao voto. De lá para cá, ao longo dos últimos noventa anos, a sociedade, a justiça e a legislação sofreram transformações profundas.

O papel e o lugar da Constituição foram redefinidos no segundo Pós-Guerra. Abriu-se, então, caminho para o florescimento da jurisdição constitucional, instrumento de defesa da Lei das Leis, considerada expressão jurídica de um sistema de valores.

A vida avança mais rápido do que evolui o direito, e não é incomum chegarem ao Judiciário questões ainda não reguladas pelo legislador. O Estado-juiz não pode, contudo, deixar de lhes conferir solução adequada (Barroso; Mello, 2019, p. 703).

Não por outra razão, ombreando com o Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) têm ostentado protagonismo na edificação e no amadurecimento da democracia brasileira.

A expansão da atuação judicial fez exsurgirem não apenas questionamentos à concepção juriscêntrica da interpretação constitucional, como também as teorias do diálogo, que preconizam ser o sentido da Carta Política resultado de complexa e dinâmica interação entre os Poderes Públicos e deles com a sociedade civil (Brandão, 2017, p. 256). A atividade interpretativa, segundo essa ótica, é cooperativa em vez de adversarial (Godoy, 2017, p. 150).

Diante dessa perspectiva de construção dialógica do sentido da Constituição, cumpre lançar luzes sobre os temas da fidelidade partidária e do financiamento de campanhas femininas, nos quais a interação entre Poderes foi determinante para que se alcançasse o figurino atual.

Por meio da revisão da doutrina e da jurisprudência, examina-se o delineamento do cenário normativo contemporâneo em aspectos dos mais relevantes de todo o percurso histórico da Justiça Eleitoral.

A fidelidade partidária constitui pedra angular da noção do sistema representativo. A evolução interpretativa acerca desse princípio evidencia um dos principais avanços na direção do fortalecimento do regime democrático.

O financiamento de campanhas femininas a partir da instituição das cotas de gênero, por seu turno, revela-se central para a superação do estado de sub-representação da mulher na política, olhos postos na construção de sociedade mais justa e inclusiva.

1 Florescimento da jurisdição constitucional e diálogos institucionais

A generalização da justiça constitucional, na segunda metade do século XX, representou transformação substancial. A função concretizadora da Corte Constitucional tem papel determinante no desenvolvimento daquilo que a própria Constituição é historicamente (Correia, 2019, p. 32).

Subjacentes à noção de jurisdição constitucional estão três princípios essenciais do constitucionalismo moderno: a concepção normativa da Carta Política como lei maior; sua elevação à condição de parâmetro de validade de todos os atos do poder público; e sua garantia judicial confiada a um tribunal (Correia, 2019, p. 24-25).

Como bem ressalta Mauro Cappelletti (1984, p. 24-25), o controle de constitucionalidade não se identifica com a jurisdição ou justiça constitucional, embora concretize um de seus aspectos mais importantes.¹

A Lei Fundamental, contemporaneamente, delineia o espectro de possibilidades do sistema jurídico de um Estado, como condição de validade de todos os atos. Conforme realça José Afonso da Silva (1985, p. 495), “a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos”.

A fiscalização de constitucionalidade exsurge com tal propósito, compreendida como juízo de conformidade vertical imediata entre norma infraconstitucional e norma constitucional (Akerman, 2020, p. 129). É garantia geral da Constituição, segundo Jorge Bacelar Gouveia (2011, p. 809-1322), e sinal forte do objetivo de defesa da unidade e

¹ Como exemplo de outros aspectos da justiça constitucional, o autor cita o *juicio de amparo* mexicano, que se volta também para a defesa de direitos fundamentais de liberdade, e o próprio *habeas corpus*, o controle de legitimidade dos partidos políticos na Alemanha e o conflito de atribuições entre poderes do Estado na Itália.

harmonia da ordem constitucional,² assegurando, ainda, o exercício regular das funções estatais.

Complexas questões constitucionais sobre direitos nas sociedades contemporâneas – aborto, eutanásia, matrimônio entre pessoas do mesmo sexo, prisão antes do trânsito em julgado da decisão condenatória – assumem, além da incontestável face jurídica, a dimensão moral e ética que lhes é intrínseca (Vale, 2019, p. 96).

É raro encontrar problemas jurídicos medianamente sérios sem alguma relevância constitucional (Sanchís, 2003, p. 213). Nesse ponto, em defesa da Corte Constitucional, ao lado de Jorge Reis Novais, Luís Roberto Barroso (2009, p. 18) frisa ser a Constituição o documento que transforma Política em Direito. Daí se pode ver com maior normalidade alguma interferência nessa seara, decorrente da fiscalização de constitucionalidade: se a lei é política, expressão das opções e do programa políticos, o controle não se afasta, definitivamente, desse cariz (Novais, 2014, p. 82).³

Em vista da expansão da atuação dos Tribunais, emergem os questionamentos dirigidos à interpretação constitucional juriscêntrica (Kramer, 2004), de modo a revelar a associação mítica entre o teor das decisões e o real sentido das Cartas Políticas (Brandão, 2017, p. 220).

De um lado, os pronunciamentos do Supremo e do Tribunal Superior Eleitoral, sobretudo quando dotados de elevado grau de criatividade, exercem considerável influência na conformação da ordem jurídica, quanto à matéria eleitoral. De outro, o Legislativo dedica especial atenção a essa seara, reagindo com frequência às decisões judiciais.

A metáfora do diálogo tem sido utilizada de forma mais reiterada na teoria constitucional para retratar exatamente a natureza das interações dos Tribunais com os demais Poderes na interpretação da Constituição (Bateup, 2006, p. 1109).⁴

As teorias do diálogo defendem inexistir competição pela última palavra acerca do sentido da Carta Política. Há, segundo tal perspectiva,

² O autor vê a inconstitucionalidade como relação de desconformidade entre o Texto Maior e o ato jurídico-público, tendo o ordenamento como sistema jurídico hierarquizado, encimado pela Constituição.

³ Segundo Canotilho (2003, p. 1305), a dimensão política do direito constitucional acabaria por tornar o Tribunal Constitucional um regulador político.

⁴ A título ilustrativo, Bickel (1986, p. 240) já aludia a colóquio contínuo e a colóquio socrático.

diálogo permanente e cooperativo, voltado a desvendar o melhor significado constitucional (Bickel, 1986, p. 240). Cada um dos atores institucionais tem igual importância na interpretação da Constituição (Bolonha, 2013, p. 175).⁵

Nesse contexto, tais teorias se contrapõem às da última palavra, que não rechaçam alguma interação, mas defendem a existência de um órgão capaz de apor ponto final aos circuitos decisórios. Algumas se inclinam por juízes, com base na presunção de menor falibilidade judicial; outras, por legisladores, fortes na igualdade e na democracia representativa (Mendes, 2008, p. 14-15).

A favor da supremacia judicial, toma-se a noção de que o Parlamento é indispensável, porém insuficiente para a proteção de direitos. Em prol dos parlamentos, as premissas ancoram-se na representação eleitoral e na regra da maioria, além de toda a retórica crítica à revisão judicial (Mendes, 2008, p. 55-96).

O conflito entre última palavra e diálogo institucional parece esmaecido quando considerada a dimensão temporal.

A propósito, Bickel (1986, p. 244) já alertava que a duração de uma compreensão baseada em princípio não costuma ser maior do que duas gerações. Isso sinaliza a provisoriedade da última palavra, circunscrita a cada rodada procedimental, que, sucessivamente, conduz a melhores respostas (Mendes, 2008, p. 13-18).

O prisma temporal deixa transparecer a perspectiva diacrônica reveladora do regime político como empreendimento de longo prazo (Mendes, 2008, p. 44).

Em sintonia com a ideia do diálogo, a jurisdição constitucional passa a ser compreendida no interior de relação dinâmica com as demais instituições do sistema (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 171).

As teorias dos diálogos institucionais enfatizam que o Supremo não tem – nem deve ter – o monopólio da interpretação, tampouco a última palavra. O Tribunal está envolvido em conversa interconectada e dialética voltada à construção do significado da Lei Fundamental (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 171).

O diálogo se estabelece nas hipóteses em que a decisão da Corte está sujeita à atuação legislativa (Bolonha; Ganem; Zettel, 2013, p. 173), seja corretiva, seja confirmatória,⁶ embora se deva

⁵ Sobre as diversas teorias dos diálogos institucionais, ver: Bateup (2006, p. 1109-1180).

⁶ Vale lembrar a crítica feita pelo Ministro Teori Zavascki, em voto-vista proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, em que ficou assentada, ao fim, a incons-

também considerar que, por vezes, a reação se dá até durante a pendência do processo, antes mesmo da decisão definitiva (Fonseca, 1997, p. 1037).

Por meio de novas proposições de estatuta infraconstitucional, ou mesmo constitucional, o Congresso Nacional pode encampar entendimentos formulados pelos Tribunais e, assim, agir em consonância com a compreensão da jurisprudência.

Todavia, é possível que o legislador reaja a fim de atuar não na mesma direção, e sim contra os pronunciamentos das Cortes. Nessa circunstância, há relevante distinção no que toca a entendimentos fixados sobre preceito constitucional ou sobre preceito legal (Baum; Hausegger, 2004, posições 2985-3019), considerado o espectro reduzido de atuação em matéria constitucional.

O Parlamento pode, então, reverter a interpretação feita pela Corte sobre determinado estatuto legal, seja alterando-o, seja, no comum dos casos, editando emendas constitucionais obstativas daquele entendimento (Baum; Hausegger, 2004, posições 1817-1828).

A correção legislativa da jurisprudência, entendida como reação congressual, quer por meio de revisão, que mediante emenda à Constituição, ou, em alguns casos, edição de lei, modifica interpretação conferida pelos tribunais e impede, assim, que dado assunto controvertido encontre a última palavra no Judiciário (Antonelli, 2015, p. 19).⁷

Tanto na hipótese de o legislador promover a correção legislativa da jurisprudência como naquela em que terminar encampado o entendimento dos Tribunais, fica estabelecido o diálogo, na medida em que o consenso é resultado sempre possível em qualquer interação.⁸

titucionalidade das doações de pessoas jurídicas para partidos políticos e campanhas eleitorais. Na hipótese, segundo o ministro, “o ‘diálogo interinstitucional’ proposto constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF ‘exortaria’ o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral”.

⁷ Na Constituição brasileira de 1937, havia previsão expressa, no art. 96, de que o Parlamento, provocado pelo presidente, poderia tornar sem efeito decisão dos Tribunais que houvesse declarado a inconstitucionalidade de lei ou ato do presidente da República.

⁸ Todo diploma legal editado após pronunciamento de Tribunal foi considerado elemento de diálogo constitucional. O critério amplo também foi adotado em pesquisa sobre reações legislativas no Canadá, conduzida por Hogg e Bushell (1997, p. 98).

2 Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas

Merecem exame dois casos emblemáticos, em matéria eleitoral, de construção do sentido e do alcance da Constituição a partir da ótica de múltiplos intérpretes. O primeiro envolve a fidelidade partidária, e o segundo o financiamento de campanhas femininas, temas centrais para a democracia e o sistema político-eleitoral pátrios.

2.1 Fidelidade partidária

A fidelidade partidária constitui mecanismo de coesão e coerência do sistema político e eleitoral pluripartidário delineado no Brasil, no qual as agremiações realizam a mediação entre a sociedade e o Estado (Ferreira, A., 2018, p. 57).

Os partidos políticos passaram a ostentar relevo no processo democrático nacional a partir do Decreto-Lei n. 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon, por meio do qual instituído o monopólio das agremiações na indicação de candidatos.⁹

A Constituição de 1946 reconheceu a pluralidade partidária como base do regime democrático e foi omissa quanto à relação entre greis e mandatários.

A seguir, o Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos, em que pese permitisse a criação de novos desde que atendidas as exigências da Lei n. 4.740/1965.

O Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro do mesmo ano, conferiu “aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores”, a iniciativa para a criação de organizações com atribuições de partido político, o que resultou no bipartidarismo.

A Constituição de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/1969, buscou fortalecer as agremiações então existentes – Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento

⁹ Com o Código Eleitoral de 1932, aprovado pelo Decreto n. 21.076/1932, a legislação passou a fazer referência aos partidos, mas a candidatura avulsa ainda era permitida. Em 1935, foi editado o segundo Código Eleitoral – Lei n. 48/1935. Sob a vigência da Constituição de 1937 – Polaca –, o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei n. 37, de 2 de dezembro do mesmo ano, dissolvendo todos os partidos políticos.

Democrático Brasileiro (MDB) –, impondo, no art. 152, Parágrafo único, a perda do mandato ao parlamentar que, entre outras situações, deixasse o partido sob cuja legenda houvesse sido eleito.

A Emenda Constitucional n. 11/1978 amenizou o rigor da regra, permitindo, no novo § 5º do mesmo art. 152, a manutenção do mandato se a desfiliação fosse voltada à participação do desfiliado como fundador na constituição de novo partido.

A reforma partidário-eleitoral de 1979 restabeleceu o pluripartidarismo. A Lei n. 6.767/1979 modificou dispositivos da Lei n. 5.682/1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – a fim de abrandar os requisitos para a criação de legendas.

Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 25/1985, foi retirada da Carta a previsão concernente à perda do mandato.

A Constituição de 1988, que Ulisses Guimarães chamou de “cidadã”, assegurou aos partidos, no art. 17, § 1º, autonomia para, em seus estatutos, estipularem normas de fidelidade e disciplina partidárias. Não contemplou a desfiliação entre as causas de perda do mandato de congressista contidas no art. 55.

A Lei n. 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos – tampouco continha, na redação original, previsão expressa quanto à perda do mandato. No art. 26, dispôs sobre o afastamento de função ou cargo exercido em virtude da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, pelo parlamentar que deixasse a agremiação sob cuja legenda tivesse sido eleito.

Também o Supremo Tribunal Federal, de início, não acolheu pretensões voltadas a conferir tal efeito a desligamento tido como contrário à fidelidade partidária. Ao examinar, em 11 de outubro de 1989, o Mandado de Segurança n. 20.927, relator Ministro Moreira Alves, o Plenário reconheceu, por maioria, apesar da estreita vinculação, no sistema proporcional, entre candidato e agremiação, a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária em ordem a ocasionar a perda de cargo, ante o silêncio da Constituição e da lei.

No voto condutor, o relator destacou o seguinte:

Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda do mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à

representação partidária (arts. 5º, LXX, a; 58, §§ 1º e 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o art. 55.

No Mandado de Segurança n. 20.916, julgado no mesmo dia 11 de outubro de 1989, o ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que, após a alteração promovida por meio da Emenda n. 25/1985 na ordem constitucional anterior, a Lei Fundamental promulgada em 1988 não contemplou instituto semelhante à perda de cargo naquela situação. Realçou que não se poderia “continuar a dizer que o mandato é também do partido, por amor a princípios que o texto positivo não perfilhou”.

Portanto, nada obstante a função singular dos partidos de mediadores na complexa conexão entre Estado e sociedade (Mendes, 2018, p. 72), a fidelidade partidária estava circunscrita ao campo interno da relação entre filiado e agremiação (Gomes, 2012, p. 93).

O tema foi revisitado na metade dos anos 2000.¹⁰ O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da função consultiva (art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral), analisou, em 27 de março de 2007, a Consulta n. 1.398, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, formalizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), em que se indagava se “partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”.

O Colegiado, por maioria, respondeu de modo afirmativo ao quesito formulado pelo consulente, concluindo que os partidos políticos e as coligações conservam, diante de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda, o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional. Aludiu, entre outros fundamentos, às disposições dos arts. 14, § 3º, da Constituição

¹⁰ A fidelidade partidária foi objeto de consideração, pelo Plenário, no julgamento, em 24 de fevereiro de 2005, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.465, relator Ministro Joaquim Barbosa. Na ocasião, o Colegiado declarou constitucional o art. 22 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, no que, presente dupla filiação partidária, cominava a ambas sanção de nulidade, em atenção ao princípio da fidelidade partidária. O legislador ordinário, por meio da Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013, sem contrariar os preceitos de índole constitucional, modificou o dispositivo, estabelecendo que, em havendo coexistência de filiações partidárias, prevaleceria a mais recente.

de 1988, a prever como condição de elegibilidade a filiação partidária; 17, § 1º, da Lei Maior, a assegurar ao partido a imposição de normas de fidelidade e disciplina; 87 do Código Eleitoral, a contemplar a vedação a candidaturas extrapartidárias; e 108 do Código Eleitoral, a evidenciar a inarredável dependência do mandato representativo em relação à agremiação e ao respectivo quociente partidário.

Assentou, pois, que o modelo representativo proporcional pressupõe a primazia dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos, impondo-se aos últimos a perda do cargo em caso de desfiliação imotivada.

A discussão chegou ao Supremo mediante os Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, relatores os Ministros Eros Grau, Celso de Mello e Cármen Lúcia, respectivamente, todos impetrados por agremiações políticas contra atos do presidente da Câmara dos Deputados, que, ante a desfiliação imotivada de parlamentares, rejeitara pedidos formulados pelas legendas de declaração de vacância dos cargos.

Ao apreciar as ações mandamentais, em 4 de outubro de 2007, a Corte, em virada jurisprudencial e na linha do consignado pelo Tribunal Superior Eleitoral na referida Consulta n. 1.398, reconheceu a fidelidade partidária como corolário lógico-jurídico necessário ao sistema constitucional, a assegurar ao partido político o direito de manter o número de cadeiras obtido nas eleições proporcionais.

Entendeu, assim, que a desfiliação imotivada do parlamentar provoca a perda do mandato, mas não a título de sanção, e sim de sacrifício do direito ao mandato em consequência do exercício da liberdade pessoal do eleito de se desvincular da agremiação.

Anotou o Supremo que, em situações excepcionais, como, por exemplo, em caso de mudança significativa na orientação programática do partido ou de comprovada perseguição política interna, a Justiça Eleitoral pode ter como motivado o desligamento e, por isso, permitir a preservação do mandato.

Atenta à segurança jurídica, a Corte definiu que o novo entendimento apenas seria aplicável a contar de 27 de março de 2007, quando analisada, pelo Tribunal da Democracia, a Consulta n. 1.398.

Cuida-se de sentença aditiva, espécie de sentença modificativa (ou manipulativa) que amplia o âmbito de incidência da disposição com o propósito de alcançar situações postas de lado pelo legislador

ordinário (Meyer, 2021, p. 103)¹¹. Constitui instrumento empregado pela Corte Constitucional quando o dispositivo impugnado tem conteúdo normativo menor do que deveria ter (Taschetto, 2016, p. 106), alargando-se o campo de incidência por meio do reconhecimento da inconstitucionalidade da parte em que não prevista dada hipótese, contemplada certa exceção ou imposta condição a situações que deveriam estar abarcadas sem a restrição (Canotilho, 2003, p. 1019).¹²

Além do caráter aditivo, o pronunciamento ostenta natureza transitiva,¹³ dada a restrição temporal de efeitos.

Por fim, a hipótese revela mutação constitucional, visto que ficou superado entendimento anterior, adotado no Mandado de Segurança n. 20.927.¹⁴

Em observância à decisão proferida pelo Supremo nos mandados de segurança mencionados,¹⁵ o Tribunal Superior Eleitoral disciplinou, por meio da Resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007,¹⁶ o processo de perda de cargo eletivo, bem como o de justificação de desfiliação partidária. Previu, ainda, no art. 1º, § 1º, situações reveladoras de justa causa para o desligamento.

Disciplinando a matéria, o Congresso Nacional, por meio da Lei n. 13.165/2015, estabeleceu não apenas a perda do mandato para a desfiliação mas também as hipóteses de justa causa, autorizadoras,

¹¹ Embora o autor restrinja a definição às sentenças aditivas, o conceito oferecido às substitutivas revela que a noção exposta abrange, em verdade, ambas as subespécies.

¹² A categorização das diversas sentenças intermediárias foi detidamente analisada em Akerman (no prelo).

¹³ As sentenças transitivas, por seu turno, abrangem a modulação temporal, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade – denominada “declaração de incompatibilidade” ou “de inconstitucionalidade sem efeito ablativo” –, a declaração de constitucionalidade provisória da lei ainda constitucional ou em trânsito para a inconstitucionalidade – também chamada “inconstitucionalidade progressiva” – e o apelo ao legislador (Akerman, no prelo).

¹⁴ Mutações constitucionais, portanto, consistem em modificação informal, registrada à margem do processo de revisão constitucional, do sentido e do alcance de norma da Constituição (Morais, 2016, p. 49).

¹⁵ Da própria ementa do Mandado de Segurança n. 26.603, relator Ministro Celso de Mello, constou expressamente que o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, poderia, validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral.

¹⁶ A resolução foi alvo de duas Ações Diretas – de n. 3.999 e de n. 4.086 –, ajuizadas pelo Partido Social Cristão e pela Procuradoria-Geral da República, cujos pedidos foram julgados improcedentes.

portanto, da mudança, as quais não coincidem integralmente com as anteriormente estipuladas pelo Tribunal Superior Eleitoral.¹⁷

Ainda sobre a matéria, a Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016, facultou ao detentor de mandato eletivo o desligamento do partido pelo qual eleito desde que efetuado nos trinta dias seguintes à promulgação da Emenda, sem prejuízo do mandato, não sendo a desfiliação considerada para efeito de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

No tocante aos cargos majoritários, ao contrário do que entendeu o Tribunal Superior Eleitoral, em 16 de outubro de 2007, na Consulta n. 1.407, relator Ministro Ayres Britto, o Supremo, ao examinar, em 27 de maio de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, relator Ministro Roberto Barroso, concluiu inaplicável a perda do cargo por infidelidade partidária.

Reputou inconstitucionais, considerada a Resolução-TSE n. 22.610/2007, o termo “ou o vice” constante do art. 10 e a expressão “e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário” contida no art. 13. Além disso, conferiu interpretação conforme à Constituição ao termo “suplente” estampado no art. 10, com a finalidade de excluir do seu alcance os cargos do sistema majoritário.

A Suprema Corte ressaltou que “as características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, arts. 1º, Parágrafo único, e 14, *caput*)”.

Dessa forma, o mandatário trânsfuga, quando detentor de cargo eletivo decorrente do sistema majoritário, mantém a investidura em caso de desfiliação partidária sem justa causa (Clève, C.; Clève, A., 2016).

Mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral, apreciando a Consulta n. 27.785, relator Ministro Gilmar Mendes, reafirmou incabível ação de perda do cargo por desfiliação partidária na hipótese de expulsão do mandatário, por considerar que a infidelidade pressupõe o desligamento voluntário da agremiação.

¹⁷ Ante a ausência de previsão, no art. 22-A, Parágrafo único, introduzido pela Lei n. 13.165/2015, da criação de partido como hipótese de justa causa para a desfiliação partidária, como contido no art. 1º, § 1º, inciso I, da Resolução-TSE n. 22.610/2007, o Plenário, em 9 de maio de 2018, referendou, por maioria, a concessão parcial da cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.398, relator Ministro Roberto Barroso, mediante a qual determinada a devolução integral, no prazo de 30 dias, para filiações aos partidos registrados no TSE até a data da entrada em vigor da Lei n. 13.165/2015.

Em 2021, instituída, por meio da Lei n. 14.208, a possibilidade de partidos se reunirem em federação,¹⁸ surgiu plasmado, no art. 11-A, § 9º, que “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação”.

O diálogo institucional consolidador da fidelidade partidária na ordem constitucional atual envolveu, portanto, o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da função consultiva e regulamentar, bem assim o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, que atuou mediante lei ordinária e emenda constitucional.

2.2 Financiamento de campanhas femininas a partir das cotas de gênero

Os índices socioeconômicos revelam a desigualdade de gênero¹⁹ no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na 2.ª edição do estudo sobre indicadores sociais das mulheres no Brasil intitulado “Estatísticas de Gênero”, publicada em 2021, a taxa ajustada de frequência escolar líquida no ensino superior, para mulheres entre 18 e 24 anos, é de 29,7%, ao passo que, para homens, é de 21,5%.

¹⁸ Ao examinar, em 9 de fevereiro de 2022, o referendo à medida cautelar implementada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021, relator Ministro Roberto Barroso, o Plenário, contrastando a federação com as coligações, destacou que “a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º)”. Como tese, o Tribunal assentou ser constitucional a Lei n. 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, estendeu o lapso para constituição de federações partidárias até 31 de maio do mesmo ano.

¹⁹ Como anota Luís Roberto Barroso (2022, p. 157): “Uma breve nota terminológica é importante aqui para distinguir sexo, gênero e orientação sexual. Sexo é uma condição física, biológica, que distingue homem e mulher por características que incluem genitais e órgãos reprodutivos. Gênero diz respeito à autopercepção do indivíduo, ao sentimento de pertencimento ao universo feminino, masculino ou a nenhuma dessas orientações tradicionais. A orientação sexual, por sua vez, está associada à atração física, ao desejo de cada um. É aqui que a pessoa pode ser heterossexual, homossexual ou bissexual. Transgênero ou transexual – não há consenso sobre a terminologia – é a pessoa que não se identifica plenamente com o gênero atribuído ao seu sexo biológico” (Barroso, 2022, p. 157).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2019 aferiu que a proporção de pessoas com nível superior completo alcança 19,4% das mulheres, contra 15,1% dos homens.

A vantagem feminina sob o ângulo da escolaridade não se traduz, porém, na ocupação de cargos gerenciais, na remuneração e na participação política.

Ainda segundo o IBGE, com dados da PNAD 2019, apenas 37,4% dos cargos gerenciais – considerados os membros superiores do poder público, gerentes e dirigentes de organizações de interesse público e de empresas – são ocupados por mulheres.

No tocante à remuneração, a conclusão do estudo foi de que, em 2019, as mulheres receberam 77,7%, ou seja, pouco mais de $\frac{3}{4}$, do rendimento percebido pelos homens. A diferença mostra-se potencializada nas regiões do País em que é maior o rendimento médio da população.

Quanto à participação política, o Instituto, com amparo em dados da Justiça Eleitoral, realçou que somente 16% entre vereadores eleitos no Brasil em 2020 eram do gênero feminino.

A disparidade se repete nas candidaturas a deputado federal. No mesmo ano, eram mulheres apenas 32,2% dos aspirantes ao cargo eletivo. Tomando-se por escopo as campanhas à Câmara dos Deputados com receita superior a um milhão de reais, apenas 18% eram de mulheres.

Quanto aos eleitos, é também patente a sub-representação feminina. Em 2019, embora 51,8% da população fosse composta por mulheres (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019), apenas 15% dos integrantes da Câmara Baixa eram deputadas, segundo dados da União Interparlamentar (2019).

O debate acerca da necessidade de ampliar a participação feminina com a criação de cotas ganhou impulso, no Brasil, na década de 1990, em consonância com movimento mundial (Ferreira, M., 2021, p. 87).

Buscando reduzir déficit histórico de representação feminina, a Lei n. 9.100/1995 foi a primeira a impor o percentual mínimo de 20%. A Lei n. 9.504, ainda em 1997, ampliou o alcance das ações afirmativas até então implementadas.²⁰ A cota de gênero, nos termos do art. 10, § 3º,

²⁰ A Lei n. 9.100/1995 previa, no art. 11, § 3º, que, 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para as Câmaras de Vereadores, nas eleições de 1996, deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

foi aumentada para 30% e passou a valer para os legislativos de todas as esferas, e não apenas da municipal. Ficou de fora o Senado Federal.

Não havia, entretanto, obrigatoriedade de observância efetiva dos percentuais, o que ocasionou esvaziamento da política de cotas (Santos; Furlanetto, 2019, p. 9-10).

A Lei n. 12.034/2009,²¹ então, modificou o dispositivo, impondo o preenchimento para além de apenas a reserva de vagas.

Nada obstante a imperatividade, a dinâmica intrapartidária mostrou-se igualmente carente de aprimoramento democrático. Os pleitos eleitorais evidenciaram que as mulheres tiveram menor exposição na mídia e receberam menor fatia dos recursos financeiros (Banhos, 2020, p. 111).

Especificamente no tocante ao subfinanciamento, o art. 9º da Lei n. 13.165/2015²² – voltada a reduzir os custos das campanhas, simplificar a administração dos partidos e incentivar a participação feminina – estabeleceu a reserva de no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento eleitoral para aplicação nas campanhas das candidatas.

Em 15 de março de 2018, o Supremo examinou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, relator Ministro Edson Fachin, tendo como objeto o mencionado art. 9º da Lei n. 13.165/2015. A ação foi formalizada pela Procuradoria-Geral da República ao argumento de que o percentual mínimo de recursos aquém do previsto nas cotas de representação feminina na política importa proteção deficiente dos direitos políticos das mulheres ao mesmo tempo que o percentual máximo inviabiliza a alocação de montante de forma equitativa entre candidatos e candidatas.

O Supremo reconheceu a ofensa ao princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias fora do controle dos indivíduos, como raça, sexo, cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Teve em conta que as cotas para mulheres na política, como opção legislativa de materialização

²¹ Reservou, ainda, 10% do tempo de propaganda partidária (art. 45, inciso IV, da Lei n. 9.096/1995) e previu a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para a formação política e o incentivo à participação feminina (art. 44, inciso V, da Lei n. 9.096/1995).

²² Lei n. 13.165/2015: “Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

do princípio da igualdade, apenas podem encontrar efetividade se acompanhadas de proporcional destinação, por tempo razoável, de recursos financeiros.

Além de haver declarado a inconstitucionalidade do termo “três” constante do preceito e, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995, a Corte conferiu ao art. 9º da Lei n. 13.165/2015 interpretação conforme à Constituição – na dicção do Tribunal –, de modo a equiparar-se o mínimo de recursos do Fundo Partidário ao piso legal de candidaturas femininas, estabelecido, na forma do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, em 30%. Fixou, ainda, que, “havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção”.

Embora o Tribunal tenha afirmado tratar-se de pronunciamento interpretativo, a decisão ostenta indubitosa natureza substitutiva, a qual é utilizada quando a Corte reconhece a inconstitucionalidade da norma que prevê algo, quando, sob o ângulo constitucional, deveria prever outra coisa, proferindo sentença a implicar a substituição da disciplina jurídica contida no preceito (Canotilho, 2033).²³

Ainda sobre o financiamento de campanha, vale lembrar que, depois de reconhecida, pelo Supremo, em 17 de setembro de 2015, no julgamento da Ação Direta n. 4.650, relator Ministro Luiz Fux, a inconstitucionalidade das normas da Lei das Eleições e da Lei de Partidos Políticos que autorizavam a doação por pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e agremiações partidárias, o legislador infraconstitucional debruçou-se sobre a matéria do financiamento eleitoral por meio do Projeto de Lei do Senado n. 206/2017, de cuja justificativa se extrai a seguinte passagem:

[...]

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.

²³ No mesmo sentido, ver: Taschetto (2016, p. 111).

O projeto resultou na Lei n. 13.487/2017, mediante a qual criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou, em 22 de maio de 2018, consulta formulada por senadoras e deputadas federais²⁴ acerca da aplicabilidade à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha,²⁵ da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, que cuidou da destinação de recursos do Fundo Partidário.

Na oportunidade, a relatora, Ministra Rosa Weber, assentou:

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei n. 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que “a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; “ubi eadem ratio ibi idem jus”, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito.

Logo, a mesma razão de decidir observada quanto à distribuição do Fundo Partidário foi tida como aplicável aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, vocacionado exatamente ao custeio das eleições.²⁶

²⁴ A consulta foi formalizada pelas senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e pelas deputadas federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, relatora Ministra Rosa Weber)

²⁵ A consulta versou, ainda, sobre a observância dos patamares mínimos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 na distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, ao que a Justiça Eleitoral também respondeu afirmativamente, fortalecendo a democracia interna das agremiações e para o desenvolvimento da política.

²⁶ A consulta foi respondida nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos arts. 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI n. 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, relatora Ministra Rosa Weber).

Em resposta,²⁷ considerada a interação dialógica, o poder constituinte derivado encampou a compreensão do Supremo e do Tribunal Superior Eleitoral. Veio, então, a inserir, por meio da Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022, o § 8º no art. 17 da Carta da República, a prever que “o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais”, bem como o tempo de propaganda “a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas”.

Ainda mais recentemente, a Emenda Constitucional n. 111/2021, com o intuito de diminuir o déficit de representação de mulheres e negros, estabeleceu:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Conforme se extrai do preceito, o poder constituinte derivado buscou a valorização do voto, ou, na dicção expressa do dispositivo, dos “votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados”.

Com a contagem em dobro dos votos de mulheres e de negros para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, estimulam-se as agremiações a investirem em tais candidaturas.

O aperfeiçoamento legislativo-jurisprudencial do financiamento das campanhas femininas representa importante passo no combate às candidaturas femininas de fachada, isto é, o registro de mulheres filiadas sem competitividade ou intenção eleitoral para o atendimento do percentual mínimo de candidaturas (Nunes; Soares, 2018, p. 544).

O diálogo institucional, nesse caso, também envolveu o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal o Tribunal Superior Eleitoral – esse último pela via consultiva – e o poder constituinte derivado.

O desafio remanesce, e outras propostas, como as relativas à instituição de lista fechada e de reserva de assentos, para além de apenas candidaturas (Costa; Araújo, p. 68-73), podem produzir impacto relevante na ampliação da representatividade política feminina.

²⁷ O Parecer n. 157, de 2021, do relator da proposta, no Senado Federal, contém alusão expressa ao entendimento firmado pelo Supremo na Ação Direta n. 5.617.

Considerações finais

No segundo Pós-Guerra, de texto formal alheio à sociedade e mero estatuto da organização política estatal, a Constituição alcançou supremacia e atingiu o auge normativo e axiológico (Martins, 2011, p. 193-196), vindo a salvaguardar direitos fundamentais além de simplesmente orquestrar a atuação dos órgãos de Estado.

À pergunta sobre quem deve deter a última palavra acerca da interpretação constitucional as teorias do diálogo respondem com base na perspectiva da interação permanente e cooperativa, voltada a desvendar o melhor significado constitucional.

Ao longo desta análise, conduzida pela ótica dos diálogos institucionais, cuidou-se dos temas da fidelidade partidária e do financiamento das campanhas femininas, cujas disciplinas foram construídas a partir da interação entre Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional.

No que toca à fidelidade partidária, na Consulta n. 1.398, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, o Tribunal Superior Eleitoral provocou, em 2007, virada jurisprudencial. Mediante decisões aditivas, o Supremo, no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e n. 26.604, assegurou à agremiação o direito à manutenção do número de cadeiras obtido pelo sistema proporcional, impondo ao eleito a perda do mandato em caso de desfiliação imotivada.

Os pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral e da Suprema Corte constituíram importante ponto de inflexão na história republicana brasileira para a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos políticos fundamentais, prestigiando o cidadão eleitor.

O processo de perda do cargo e as hipóteses de justificação foram disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução n. 22.610/2007.

A reação legislativa reveladora do diálogo entre os Poderes operou-se por meio da Lei n. 13.165/2015, na qual contempladas hipóteses de justa causa não inteiramente coincidentes com as estabelecidas pela Justiça Eleitoral, e mediante a Emenda Constitucional n. 91/2016, que permitiu por 30 dias a desfiliação sem prejuízo do mandato.

Quanto aos cargos majoritários, a compreensão do Tribunal Superior Eleitoral, estampada na Consulta n. 1.407, relator Ministro

Ayres Britto, foi revista, pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar, em 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, relator Ministro Roberto Barroso, na qual o Plenário assentou que o eleito pelo sistema majoritário não perde o mandato em caso de desfiliação.

No que tange ao financiamento de campanhas femininas, os dados socioeconômicos e os concernentes à participação política demonstram a persistente sub-representação política das mulheres, mesmo depois da cota de gênero. Nesse contexto, merece apoteose a decisão de cariz substitutivo formalizada pelo Supremo, em março de 2018, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617, relator Ministro Edson Fachin, que implicou a equiparação do percentual de recursos do Fundo Partidário ao patamar de candidaturas femininas.

O Tribunal Superior Eleitoral, por seu turno, em consulta formulada por senadoras e deputadas federais, assentou a aplicação do mesmo entendimento no que toca à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Em resposta às orientações firmadas, o Legislativo elaborou a Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022, em que plasmou, no novel § 8º do art. 17 do Texto Maior, a compreensão quanto ao Fundo Partidário e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Esse novo arcabouço normativo, a reger os próximos pleitos, será submetido a teste diante da realidade, ainda marcada por barreiras, inclusive sociais, que dificultam o preenchimento pelos partidos, sobretudo em eleições municipais em pequenas localidades, até mesmo das cotas de gênero.

Os avanços promovidos pelos diálogos entre os Poderes Legislativo e Judiciário foram significativos e prenunciam dias melhores. Afinal, enquanto remanescerem mitigadas as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política, não se terá alcançado a verdadeira democracia.

Referências

AKERMAN, William. Mandado de segurança e fiscalização de constitucionalidade. In: AKERMAN, William; BODART, Bruno (org.). **Mandado de segurança e mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 123-142.

AKERMAN, William. Decisões intermediárias na jurisdição constitucional brasileira. In: TOFFOLI, José Antônio Dias; CARVALHO FILHO, José dos Santos; AKERMAN, William *et al.* (org.). **Controle concentrado no Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Sobredireito. (no prelo).

BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanha no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 1, p. 1109-1180, 2006. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BAUM, Lawrence; HAUSEGGER, Lori. The Supreme Court and Congress: reconsidering the relationship. In: MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (ed.). **Making policy, making law: an interbranch perspective**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, v. 5, n. 18, p. 1-22, abr./jun. 2009. p. 1-10. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/retrospectiva-2008-judicializacao-ativismo-e-legitimidade-democratica>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade sexual. In: BRANCO, Erika Siebler; SALLES, Tiago (ed.). **Liberdades**. Rio de Janeiro: J & C, 2022.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O papel criativo dos Tribunais: técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. In: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro *et al.* (coord.). **Estudos de direito processual em homenagem a Paulo Cezar Pinheiro Carneiro**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BOLONHA, Carlos; GANEM, Fabricio Faroni; ZETTEL, Bernardo. Parâmetros deliberativos para os diálogos constitucionais: razão

pública, ética do discurso e *backlash*. **Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 7, n. 25, p. 170-190, out./dez. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer 157, de 2021 – PLEN/SF**. De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 18, de 2021, primeiro signatário o Senador Carlos Fávaro, que altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato da Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8992164&ts=1653421094611&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 206/2017**. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&ts=1630416124710&disposition=inline>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.465/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Partidos políticos. Dupla filiação. Regulação legal da relação entre dois ou mais partidos. Princípio da fidelidade partidária. Improcedência. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385512>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF**. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução n. 22.610/2007 do TSE. Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade

partidária ao sistema eleitoral majoritário. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de maio de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não discriminação. Procedência da ação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021/DF**. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de medida cautelar. Federação de partidos políticos. Lein. 14.208/2021. Cautelar parcialmente deferida, quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 20.916/DF**. I. Mandato representativo e suplência. Perda por fato superveniente à diplomação: declaração que incumbe à presidência da câmara respectiva e não à Justiça Eleitoral. II. Suplência de mandato representativo: situação jurídica que o abandono do Partido, pelo qual haja o suplente concorrido ao pleito, não desfaz: extensão ao suplente dos efeitos do desaparecimento, a partir da EC 25/85, da sanção da perda do mandato cominada ao titular que abandonava o partido. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 11 de outubro de 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85366>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 26.603/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 1.398**. Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha, 27 de março de 2007. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/28376>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 1.407**. Consulta. Mandato. Cargo majoritário. Partido. Resposta afirmativa. Relator: Min. Ayres Britto, 16 de outubro de 2017. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&classe=consulta&numeroProcesso=1407>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000/DF**. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2018. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/298362>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1984.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 15-29. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5118>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CORREIA, Fernando Alves. **Justiça constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

COSTA, Fabrício Veiga; ARAÚJO, Dalvaney Aparecida de. Representatividade feminina na política: a eficácia do sistema de cotas e a reforma política. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 67-97.

FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79. Acesso em: 11 ago. 2022.

FONSECA, Guilherme. O papel da jurisprudência constitucional. In: MIRANDA, Jorge (org.). **Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1997. v. II, p. 1035-1052.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All). **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Conheça o Brasil** – População. Quantidade de homens e mulheres. IBGE Educa, 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 4 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Estatísticas de gênero:** indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101784>. Acesso em: 3 ago. 2022.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in Parliaments, 2019.** Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 4 ago. 2022.

KRAMER, Larry. **The people themselves:** popular constitutionalism and judicial review. Oxford University Press: Oxford, 2004.

MARTINS, João Zenha. Neoconstitucionalismo e interpretação conforme. In: CRUZ, Bárbara *et al.* **Teoria da argumentação e neo-constitucionalismo:** um conjunto de perspectivas. Coimbra: Almedina, 2011. p. 193-196.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação.** São Paulo, 2008. 219 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação do direito eleitoral brasileiro: financiamento de campanha, cláusula de barreira, fidelidade partidária e reeleição. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da *et al.* (coord.). **Direito eleitoral comparado.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 61-81.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Decisão e jurisdição constitucional:** crítica às sentenças intermediárias, técnicas e efeitos do controle de constitucionalidade em perspectiva comparada. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MORAIS, Carlos Blanco de. As mutações constitucionais de fonte jurisprudencial: a fronteira crítica entre a interpretação e a mutação. In: MENDES, Gilmar Mendes; MORAIS, Carlos Blanco de (org.). **Mutações constitucionais.** São Paulo: Saraiva, 2016. p. 49-102.

NOVAIS, Jorge Reis. **Em defesa do Tribunal Constitucional:** resposta aos críticos. Coimbra: Almedina, 2014.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. Candidatas de fachada: a violência decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para efetivação dos grupos minoritariamente representados. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito constitucional eleitoral**. 2018. Tratado de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 1. p. 543-570.

SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. *In*: CARBONELL, Miguel (coord.). **Neoconstitucionalismo(s)**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2003. p. 123-158.

SILVA, José Afonso da. Tribunais constitucionais e jurisdição constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, p. 495-524, jan./jul. 1985.

TASCHETTO, Fernando Maicon Prado. **As sentenças aditivas e as sentenças substitutivas**: direito italiano e brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2016.

VALE, André Rufino. **Argumentação constitucional**: um estudo obre a deliberação nos tribunais constitucionais. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

Como citar este artigo:

MARQUES, Kassio Nunes; AKERMAN, William. Diálogos institucionais sobre fidelidade partidária e financiamento de campanhas femininas. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2022.

SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA E COTA DE GÊNERO NA POLÍTICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

*Female sub-representativeness and gender quota in
politics: a critical analysis*

Kátia Junqueira*

* Desembargadora Eleitoral no TRE-RJ, Diretora da Escola Judiciária Eleitoral-RJ, Membro Consultora da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RJ, Ex-Membro Consultora da Comissão de Dir. Eleitoral da OAB Federal. (katiajunqueira@yahoo.com.br)

Resumo

O presente texto analisa o problema da sub-representatividade feminina na política brasileira, sob uma ótica de abordagem qualitativa e metodologia descritiva, analisando a evolução do assunto, desde a instituição do direito de voto das mulheres, até o momento atual, em que a ação afirmativa constituída na cota de gênero existe, porém, ainda não produz os efeitos esperados. Aborda-se ainda a tentativa de fraude à cota, suas consequências perante a legislação e os Tribunais Eleitorais, apontando-se a necessidade de rigor na apreciação judicial do tema, para coibir tais fraudes e permitir que a plena democracia seja atingida, com a participação plena das mulheres nos espaços de poder, em benefício de toda a sociedade.

Palavras-chave: sub-representatividade; ação afirmativa; cota de gênero; fraude.

Abstract

The present text analyzes the problem of female underrepresentation in Brazilian politics, from the perspective of a qualitative approach and descriptive methodology, analyzing the evolution of the subject, from the institution of women's right to vote, to the present moment, in which the affirmative action constituted in the gender quota exists, however, it still does not produce the expected effects. It also addresses the attempted fraud to the quota, its consequences before the legislation and the Electoral Courts, pointing out the need for rigor in the judicial assessment of the subject, to curb such fraud and allow full democracy to be achieved, with the participation of women in areas of power, for the benefit of all society.

Keywords: sub-representativeness; affirmative action; gender quota; fraud.

Introdução

A sub-representatividade feminina na política é espécie do gênero sub-representatividade feminina na sociedade, fenômeno que é consequência de séculos e séculos de preconceitos, barreiras sociais e culturais, que ainda persistem nos dias atuais na sociedade brasileira, mas não são exclusividade do nosso país.

Decorridos 90 anos de existência da Justiça Eleitoral e do primeiro Código Eleitoral Brasileiro (Decreto n. 21.076/1932), que previu, pela primeira vez na legislação pátria, o direito de a mulher votar e ser votada, continuamos precisando, nos dias atuais, infelizmente, discutir a representatividade feminina na política, ou melhor explicando, a sub-representatividade do gênero feminino no cenário político brasileiro.

O direito de voto feminino foi resultado de movimentos de ativistas femininas no Brasil e no exterior, notadamente, na Europa e nos Estados Unidos, que se iniciaram no final do século XIX e que tiveram continuidade no início do século XX, (Vaz, 2008, p. 65). No Brasil, ativistas como Bertha Lutz, Nísia Floresta e Leolinda de Figueiredo Daltro, desbravando caminhos hostis enfrentados pelas então denominadas *Suffragettes*, foram algumas das brasileiras responsáveis pelo êxito em conquistar o direito do voto feminino,¹ numa época em que opositores da medida defendiam que permitir o voto feminino ocasionaria a dissolução das famílias.

Desde então a realidade da sociedade brasileira mudou. Hoje as mulheres estão inseridas no mercado de trabalho, sustentam e lideram famílias tanto sob o ponto de vista econômico quanto educacional. Não obstante, o desequilíbrio entre gêneros persiste em relação a oportunidades e direitos.

Criadas inicialmente de forma tímida em 1995, com a finalidade de corrigir a injustiça histórica existente na sociedade brasileira e permitir a efetiva participação da mulher na política nacional, as cotas de gênero, que se constituem em ações afirmativas, ainda não conseguiram alcançar os resultados esperados, notadamente, a correção do injusto percentual de participação das mulheres no cenário político nacional.

Adiante, analisaremos o tema sob a ótica dos efeitos das ações afirmativas implementadas no Brasil com o propósito de corrigir injustiças

¹ Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/movimento-sufragista.htm>. Acesso em: 19 jul. 2022.

históricas, as situações que vêm sendo enfrentadas na realidade, o entendimento que vem sendo adotado nos casos de fraudes submetidos aos Tribunais Eleitorais, e ainda, sob a ótica de sugestões factíveis para alcançar o objetivo de efetiva representatividade feminina na política brasileira.

1 Participação feminina na sociedade e na política: importância e impactos

Inicialmente, releva destacar que o debate desse tema não se restringe a mero preciosismo ou capricho. A importância da maior participação feminina na sociedade – e por óbvio na política – é um fato reconhecido inclusive pela Organização das Nações Unidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que aponta a importância fundamental da igualdade entre homens e mulheres, inserindo esse tema dentre os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável.²

Ademais, mesmo quando conseguem alcançar oportunidades de participação na sociedade as mulheres são objeto de odiosa discriminação, como comprovam diversas pesquisas da Organização Internacional do Trabalho que apontam, por exemplo, diferenças de remuneração entre homens e mulheres, de todos os níveis sociais e de instrução, concluindo que a igualdade salarial entre ambos os gêneros em se mantendo a situação do momento do estudo, só será alcançada em cerca de 70 anos.³

Ademais disso, outros estudos apontam impactos positivos sobre o Produto Interno Bruto de países que têm maior índice de igualdade de gêneros.⁴

2 A cota de gênero no Brasil: criação e evolução – sua importância

Sob a ótica da Constituição Federal de 1988, é objetivo fundamental da República “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV).

² Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs><https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 jul. 2022.

³ Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_549533.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

⁴ Disponível em: <https://exame.com/economia/como-a-desigualdade-de-genero-prejudica-a-economia/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Não obstante essa garantia constitucional, o que se observa ainda hoje na sociedade brasileira e, via de consequência no cenário político nacional, é uma flagrante discriminação estrutural quando se trata do gênero feminino.

Diante desse fato, gerador de evidente e injusto desequilíbrio no número de mulheres integrantes das casas legislativas, o legislador ordinário veio a criar a chamada ação afirmativa, que consiste na criação de uma política pública, em princípio, temporária – enquanto persistir sua motivação –, com vistas a corrigir injustiças, desigualdades e desequilíbrios históricos existentes na sociedade.

Dessa forma, em 1995, através da Lei Federal n. 9.100, criou-se a ação afirmativa relacionada à cota de gênero nas candidaturas, direcionadas, especificamente, a cargos eletivos municipais, texto que, originalmente, fixou o mínimo de 20% de cotas para candidaturas femininas à vereança.

Com efeito, por meio da citada Lei Federal o legislador buscou promover, pela primeira vez, ação afirmativa com o objetivo de incentivo à maior participação política pelo gênero feminino no âmbito dos municípios brasileiros.

Posteriormente, a legislação sobre o tema evoluiu com a edição da Lei Federal n. 9.504/1997, cujo § 3º do art. 10 determinou que “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”, ressaltando-se aqui que a corrente majoritária, convenientemente para os interesses das cúpulas partidárias, entendia que a referência a *reservar* não significava *preencher* efetivamente tais vagas.

Entretanto, em nenhum dos dois textos legais supramencionados, o legislador estabeleceu qualquer penalidade para o descumprimento daquelas obrigações, resultando a falta de coercitividade, na consequente falta de efetividade das medidas.

Em vista dos debates e questionamentos da sociedade e de ativistas femininas, a legislação brasileira sobre cotas de gênero foi evoluindo ainda mais e, em 2009, o legislador federal editou a Lei 12.034, que veio a dar nova redação ao § 3º do art. 10, da Lei Federal n. 9.504/1997, determinando o efetivo preenchimento de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, o que significa que, pelo menos 30% de candidaturas devem ser de mulheres, o que também não teve, infelizmente, o condão de alterar a situação de sub-representatividade feminina na política, pelo menos até o momento.

Posteriormente, na ADI n. 5617/2018, da qual foi relator o Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário às candidaturas de mulheres deve ser feita *na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos*, respeitado o patamar mínimo de 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres previsto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). O Plenário decidiu ainda que é inconstitucional a fixação de prazo para esta regra, como determina a lei, e que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas.

A partir daí, a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral manifestada primeiramente na Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.000, formulada por senadoras e deputadas federais, da qual foi relatora a Ministra Rosa Weber, foi no sentido de estender esse percentual mínimo de 30% (trinta por cento) também para o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, bem como para os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conforme Ementa a seguir transcrita:

Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na tv. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente.

3 Resultados Alcançados Pela Cota de Gênero no Brasil

Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de uma população aproximada de 214.873.600 pessoas, os homens representam 48,88% e as mulheres 51,12% da população.⁵

⁵ Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em:

Segundo dados do TSE⁶ atualizados até julho de 2022, o número total de eleitores no Brasil é 156.454.011. Desse total, 74.044.065 são homens, ou seja 47,33%, e 82.373.164 são mulheres, ou seja, 52,65%.

Ainda que sejam a maioria do eleitorado brasileiro, nas eleições de 2020 as mulheres ficaram muito aquém dos homens na ocupação de cargos eletivos nas casas legislativas federais, com apenas 13% (treze por cento) das cadeiras do Senado e 15% das cadeiras da Câmara dos Deputados⁷.

Ao analisar o perfil dos vereadores eleitos no Brasil em 2020, por gênero, verifica-se que foram eleitos 48.265 Vereadores do sexo masculino (84,00%) e 9.196 do sexo feminino (14,00%) (Bremaeker, 2020, p. 3).

De acordo com o *ranking* da IPU Parline,⁸ que publica mensalmente o percentual de mulheres nos parlamentos nacionais mundiais, o Brasil ocupa, em julho de 2022, o 143º lugar no *ranking* de representação feminina, de um total de 183 países. Desse modo, o Brasil fica à frente apenas de Belize e Haiti nas Américas, ficando atrás de países como Somália, Arábia Saudita, Paraguai e Iraque, donde se deduz que muito ainda há a ser feito para que se cumpra efetivamente o objetivo da legislação e o anseio do gênero feminino.

Assim, apesar de todos os esforços legislativos para incrementar a participação feminina na política, os números nos mostram que caminhamos a passos curtos.

4 Partidos Políticos e a Cota de Gênero

Muitas lideranças partidárias continuam apontando dificuldades de composição das nominatas com mulheres sob alegações das mais estapafúrdias como a de que as mulheres não se interessam pela política ou que não há mulheres preparadas para tanto.

Entretanto, não há qualquer fundamento nessas alegações, até porque o legislador editou em 2015, a Lei Federal n. 13.165, que

20 jul. 2022.

⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁷ Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2022/02/mulheres-congresso-baixa-representacao-trava-avancos-sociais/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁸ Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022>. Acesso em: 21 jul. 2022.

alterou o art. 44, inciso V, da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), e dispõe sobre a reserva mínima de 5% do Fundo Partidário para a criação, manutenção e promoção de campanhas com vistas a despertar o interesse da população feminina a atuar na vida política do país.

A prosperar a alegação das lideranças partidárias, isso geraria um possível diagnóstico de que os partidos não estariam logrando eficiência na destinação de tais recursos para a formação dos quadros femininos, podendo levar à conclusão de que deveriam rever e aperfeiçoar tal formação, afinal, a Lei Federal n. 13.165 é do ano de 2015, ou seja, de sete anos atrás, tempo mais que suficiente para a formação desses quadros femininos partidários.

Aliás, para efeito de argumentação, se procedente essa justificativa e o diagnóstico, poderia ser considerada ainda maior a responsabilidade dos partidos políticos pela ainda diminuta participação política das mulheres no Brasil.

5 As candidaturas “laranjas”: fraudes

A democracia deve primar pela busca de igualdade de direitos e possibilidades já conquistados seja constitucionalmente, seja pela legislação ordinária.

Em linha com o moderno entendimento fixado no Tribunal Superior Eleitoral, a atuação da Justiça Eleitoral deve ser protagonista na mudança desta realidade de sub-representação política feminina de forma a afastar qualquer obstáculo que venha a impedir a efetiva participação das mulheres no processo democrático, conforme entendimento emblemático manifestado no Recurso Especial Eleitoral n. 15826, Acórdão, relator Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Publicação: DJe – *Diário de Justiça Eletrônico*, Tomo 234, data 12/12/2016, p. 37-38). Vejamos alguns trechos desse cordão:

PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

7. O incentivo à presença feminina constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, *caput* e I, da CF/88).

8. Apesar de, já em 1953, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, da Organização das Nações Unidas (ONU), assegurar isonomia para exercício da capacidade eleitoral passiva, o que se vê na prática ainda é presença ínfima das mulheres na política, o que se confirma pelo 155º lugar do Brasil no ranking de representação feminina no parlamento, segundo a Inter-Parliamentary Union (IPU).

9. Referida estatística, deveras alarmante, retrata o conservadorismo da política brasileira, em total descompasso com população e eleitorado majoritariamente femininos, o que demanda rigorosa sanção às condutas que burlem a tutela mínima assegurada pelo Estado.

10. Cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas como eleitoras e líderes, de modo a eliminar quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política.

11. As agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei 9.096/95). A criação de “estado de aparências” e a burla ao conjunto de dispositivos e regras que objetivam assegurar isonomia plena devem ser punidas, pronta e rigorosamente, pela Justiça Eleitoral.

12. Em síntese, a participação feminina nas eleições e vida partidária representa não apenas pressuposto de cunho formal, mas em verdade, garantia material oriunda, notadamente, dos arts. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, 45, IV, da Lei 9.096/95 e 5º, *caput* e I, da CF/88.

(Recurso Especial Eleitoral n. 15826, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos

E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo234, Data 12/12/2016, Página 37-38) - com grifos.

A política estabelecida pelo legislador quando deu nova redação ao art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, teve por finalidade o engajamento feminino na política não apenas pela participação no pleito como apoiadoras, mas efetivamente como candidatas. Não se deseja a mera participação formal, mas a efetiva, por meio de candidaturas minimamente viáveis de pessoas interessadas em disputar uma vaga

Portanto, a fraude à cota de gênero é ilícito eleitoral grave que ofende questão central no Direito Eleitoral brasileiro, qual seja, a participação efetiva das mulheres na política representativa do país. Portanto, o papel da Justiça Especializada em coibir este tipo de ilícito é de extremo interesse para a sociedade brasileira.

Nesse diapasão, é fundamental que a participação feminina seja efetiva e não fictícia. A captação de candidatas apenas para compor a nominata é uma prática não rara das agremiações que deve ser frontalmente combatida. A intenção da *mens legis* é a de permitir e potencializar a inclusão de mulheres no cenário político-eleitoral, de maneira a que temas essenciais à pauta feminina, com reflexos positivos para toda a sociedade, sejam debatidos e objeto de leis.

Nesse contexto, a legislação de cotas pressupõe um mecanismo na busca da paridade de gêneros (homens e mulheres) para a superação da sub-representação feminina, mas que, somente terá efetividade se combinada com outras variáveis, especialmente o rigoroso combate às fraudes, com a aplicação das sanções punitivas para os partidos que descumprirem a lei praticando fraude.

Há diversas situações espalhadas pelo país em que os partidos registram as candidaturas observando o percentual mínimo e, após o deferimento de seus DRAP's (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários), ocorre a desistência ou renúncia por parte de candidatas, sem que ocorra a devida substituição dessas candidaturas, o que ao fim e ao cabo resulta no não cumprimento da regra legal de paridade mínima de gênero.

Diante de tais premissas pode-se definir a fraude à cota de gênero como a fraude ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto na legislação (cota de gênero) na apresentação do DRAP, no momento do registro, ensejando candidatura feminina fictícia, a qual é caracterizada pela ausência da real intenção daquela mulher em ser candidata.

Vale destacar que essa fraude consiste em cumprir, especialmente pelo partido, dirigentes e pela candidata mulher, de forma consciente e meramente formal, a porcentagem exigida pela lei eleitoral, sem que haja, na realidade, o objetivo verdadeiro de promover atos de campanha com vistas à efetiva eleição da candidata.

6 Das ações cabíveis contra a fraude de gênero

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de admitir a propositura tanto da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) quanto da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apurar suposta fraude no DRAP com vistas a alcançar os percentuais de gênero exigidos pela Lei das Eleições.

A jurisprudência pacífica do TSE⁹ no sentido de ser possível a apuração de fraude em Ação de Investigação Judicial Eleitoral, por constituir tipo de abuso de poder, cujas consequências são a cassação dos mandatos dos eleitos e dos diplomas dos suplentes e não eleitos e a declaração de inelegibilidade dos diretamente envolvidos na fraude. Vejamos:

Recurso. Ação de investigação judicial eleitoral. Eleições 2016. Alegação de fraude no registro de candidaturas femininas. Cargo de vereador. Burla da cota de gênero estabelecida pelo art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. Sentença de procedência. Preliminar de inadequação da via eleita. Rejeição. Preliminar de ilegitimidade passiva ad causam da coligação. Acolhimento. Mérito. Provas suficientes de que as candidaturas questionadas foram requeridas com o único fim de atingir a cota para o sexo feminino, como cumprimento de mera formalidade. Abuso de poder e fraude demonstrados. Procedência dos pleitos exordiais. Recurso desprovido. 1- Preliminar de inadequação da via eleita. O Colendo Tribunal Superior Eleitoral já firmou entendimento no sentido de ser a AIJE meio processual adequado para apurar abuso de poder político praticado por partido/coligação e seus representantes ao, supostamente, falsear candidaturas femininas, em fraude à lei no

⁹ (REspe n. 193-92/PI, rel. Min. Jorge Mussi, julgamento encerrado em 17/9/2019) (TSE. Recurso Especial Eleitoral n. 74789, rel. Min. Edson Fachin, j. 4/2/2020)

tocante ao cumprimento da cota de gênero. Rejeição. 2- Preliminar de ilegitimidade passiva de coligação. Segundo remansosa jurisprudência eleitoral, pessoas jurídicas não são legitimadas para funcionar como investigadas em bojo de AIJE, haja vista que a aludida ação visa cassação de mandato e declaração de inelegibilidade consequências de inviável aplicação a partidos e coligações. Acolhimento. 3- As provas constantes dos autos revelam que todas as candidatas investigadas não obtiveram voto, não fizeram atos de campanha e não realizaram gastos, além de terem direcionado pedidos de votos para candidatos do sexo masculino da mesma coligação. 4- Forçoso reconhecer a procedência dos pleitos exordiais quando há provas suficientes de abuso de poder mediante fraude, por meio de registro de candidaturas femininas fictícias resultantes do cumprimento meramente formal da cota de gênero prevista no § 3º, do art. 10 da Lei n. 9.504/97. 5 - Recurso conhecido e desprovido. (TRE-PI - AIJE: 265 BOM PRINCÍPIO DO PIAUÍ - PI, Relator: DANIEL SANTOS ROCHA SOBRAL, Data de Julgamento: 08/05/2018, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 92, Data 23/05/2018, Página 9/10)

Os Tribunais Regionais Eleitorais, seguindo precedentes do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, entendem que também a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo consiste em mecanismo processual hábil para apurar fraude de tal natureza, tendo em vista ser considerada uma espécie de abuso de poder político. Vejamos emblemática decisão sobre o tema, *in verbis*:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE NA COTA DE GÊNERO. PROVAS ROBUSTAS. COMPROVAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. É firme a Jurisprudência desta CORTE SUPERIOR ELEITORAL no sentido de admitir a propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo para apurar violação à cota de gênero.

2. A fraude à cota de gênero de candidaturas femininas representa afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a ratio do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral.

3. No caso, a moldura fática do acórdão Regional, delineada a partir de conteúdo probatório contundente (documentos, oitiva de testemunhas e o depoimento pessoal das requeridas), é incontroverso que: (i) 4 (quatro) das cinco candidatas não obtiveram nenhum voto (percentual que corresponde a 80% das candidaturas femininas registradas); (ii) não realizaram nenhum ato de campanha; (iii) apresentaram prestações de contas zeradas; (iv) não tiveram os nomes mencionados nos atos de propaganda eleitoral dos candidatos da coligação e (v) há parentesco entre uma delas e candidato da Coligação. Diante do quadro retratado, está bastante claro que as candidatas foram cooptadas para compor a cota mínima legal.

4. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência; (ii) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral. 5. Agravo Regimental desprovido.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 190, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 15, Data 04/02/2022)

Assim, afigura-se indiscutível o cabimento tanto da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) quanto a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) para apurar a ocorrência de fraude à cota de gênero e atribuir penalidades aos infratores das normas.

7 Fraude à cota de gênero: prova robusta x princípio do *in dubio pro suffragii*

É pacífico o entendimento até agora vigente na jurisprudência eleitoral de que a prova da fraude à cota de gênero deve ser robusta e indene de dúvidas.

Nesse sentido, consoante entendimento fixado na Corte Superior Eleitoral, a fraude à cota de gênero deve ser aferida pela análise conjunta dos seguintes indícios relevantes, dentre outros: “número significativo de desistências, votação pífia ou inexistente de candidatas mulheres, prestações de contas zeradas ou sem movimentação financeira, não realização de atos de campanha ou realização de campanha para candidaturas alheias” (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições).

Com relação aos indícios necessários para a configuração da fraude à cota de gênero, destacam-se as seguintes decisões do TSE, *in verbis*:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. AIJE. FRAUDE. SISTEMA DE COTAS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 24 E 72/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Agravo interno contra decisão monocrática que negou seguimento a agravo nos próprios autos interposto para impugnar decisão de inadmissão de recurso especial eleitoral.

2. A decisão agravada manteve o acórdão do TRE/SP que: (i) julgou procedente a ação de investigação judicial eleitoral em razão de fraude no sistema de cotas da eleição proporcional no município de Santa Rosa de Viterbo/SP, nas Eleições 2016; (ii) cassou o mandato dos agravantes.

3. A tese de violação ao art. 368-A do Código Eleitoral e ao art. 5º, LV e XLVI, da Constituição Federal não foi debatida no acórdão regional, estando ausente o prequestionamento. Surgida a alegada violação somente no julgamento do TRE, caberia aos agravantes suscitar a questão por meio de embargos de declaração,

o que não fez. Assim, acertada a aplicação da Súmula n. 72 /TSE pela decisão recorrida.

4. Com base na moldura fática fixada pelo acórdão regional, há elementos probatórios suficientes à comprovação da fraude: (i) as candidatas ao cargo de vereador não obtiveram nenhum voto no pleito municipal de 2016; (ii) não foram realizados atos de campanha; e (iii) houve contradições entre as declarações prestadas pelas candidatas e os demais documentos juntados aos autos, em especial quanto à produção, pagamento dos “santinhos” e à movimentação nas contas bancárias. Conclusão em sentido diverso ensejaria o revolvimento de fatos e provas, inviável na seara especial, consoante dispõe a Súmula n. 24/TSE. 5. Quanto aos efeitos da decisão, o acórdão regional está em consonância com a jurisprudência do TSE no sentido de que a consequência da fraude à cota de gênero é a cassação de todos os candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência. Precedente. 6. Agravo interno a que se nega provimento.

(Agravo de Instrumento n. 37054, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 168, Data 24/08/2020, Página 117/122 - grifei)

LEIÇÕES 2016. AGRAVOS INTERNOS EM RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. I. PRELIMINARES. DESNECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS CANDIDATOS ELEITOS EM AIME QUE APURA FRAUDE À COTA DE GÊNERO. POSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO DE TODA A COLIGAÇÃO COM QUEDA DO DRAP. ILEGITIMIDADE PASSIVA DE CANDIDATOS NÃO ELEITOS. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE NOMEAÇÃO DE ADVOGADO DATIVO NA DESCONSTITUIÇÃO OU RENÚNCIA DE ANTIGO PROCURADOR OU NA DECRETAÇÃO DE REVELIA. NÃO APLICAÇÃO DO ART. 76 DO CPC DIANTE DA REGRA ESPECÍFICA DO ART. 112 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO

DO PARTIDO POLÍTICO EM SEDE DE AIME. ANÁLISE DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO EM AIME. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. II. MÉRITO. COTAS DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/97. COMPROVADA FRAUDE À LEI ELEITORAL. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO. INEXISTÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA. CONJUNTO PROBATÓRIO ANALISADO PELO TRIBUNAL REGIONAL. SÚMULA Nº 24/TSE. CASSAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS DOS VEREADORES ELEITOS. NULIDADE DOS VOTOS DA COLIGAÇÃO. REDISTRIBUIÇÃO DOS MANDATOS. RECÁLCULO DOS QUOCIENTES ELEITORAL E PARTIDÁRIO. SÚMULA 27/TSE. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. 1. Preliminares. 1.1. Diferentemente da AIJE, em que é possível a aplicação da sanção da inelegibilidade além da cassação do registro ou diploma, em sede de AIME, a verificação da fraude à cota de gênero tem como consequência apenas a desconstituição dos mandatos dos candidatos eleitos e de seus suplentes, de modo que nesta ação é desnecessária a diferenciação entre o candidato que tem ciência ou participa da fraude e aquele simplesmente favorecido pelo abuso. 1.2. Com a verificação da fraude à quota de gênero, é possível determinar a cassação de toda a coligação. Da forma em que apresentado, aliás, nem sequer o DRAP seria deferido porque a observância da cota de gênero é condição para a participação da coligação na disputa eleitoral. 1.3. A legitimidade passiva ad causam em AIME limita-se aos candidatos eleitos ou diplomados, máxime porque o resultado da procedência do pedido deduzido restringe-se à desconstituição do mandato. Não obstante, verifica-se a ausência de interesse recursal para impugnar a existência de candidatos não eleitos no polo passivo diante da não ocorrência de prejuízo no caso concreto. 1.4. A renúncia de mandato regularmente comunicada pelo patrono ao seu constituinte, na forma do art. 112 do NCP, dispensa a determinação judicial para intimação da parte, objetivando a regularização da representação processual nos autos, sendo seu ônus a constituição de novo advogado. Precedentes do STJ. 1.5. Na AIME, em que se discute a higidez do diploma ou do mandato, o partido não é litisconsorte passivo necessário. 1.6. É cabível o ajuizamento da AIME para apurar fraude à cota de gênero. Entendimento contrário acarretaria

violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Precedentes do TSE. 1.7. É inviável o agravo regimental que consiste, essencialmente, na reiteração literal das teses já enfrentadas de forma pormenorizada, sem impugnar, de forma específica, os fundamentos que sustentam a decisão agravada, o que atrai a incidência da Súmula n. 26/TSE. Precedentes.

2. Mérito.

2.1. Ocorrência de fraude às cotas de gênero verificada na espécie a partir de candidaturas femininas fictícias, como denotam a ausência de movimentação financeira na prestação de contas da pretensa candidata, a votação zerada, a realização de campanha para o marido com postagens em redes sociais sem menção à própria candidatura, a insubsistência lógica das teses defensivas etc.

2.2. O reexame do conjunto fático-probatório delineado no acórdão regional encontra óbice na Súmula n. 24/TSE.

2.3. Há a necessidade de cassação da inteireza da chapa, ainda que a fraude tenha se limitado a algumas candidatas, uma vez que a glosa parcial acabaria por tornar o risco consistente no lançamento de candidaturas laranjas rentável sob o ponto de vista objetivo, pois não haveria prejuízo para partidos, coligações e candidatos que viessem a ser eleitos e posteriormente descobertos pelo ato.

2.4. Com a ressalva à compreensão que tenho em casos nos quais inválida mais da metade dos votos de determinada eleição, a constatação de fraude à cota de gênero, com a cassação da inteireza da coligação, encontra consequência afeta ao descarte dos votos entregues à grei, de modo que é imperiosa a necessidade de retotalização dos quocientes eleitoral e partidário, como feito na espécie.

2.5. Negativa de provimento aos agravos internos.

(Recurso Especial Eleitoral n. 162, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 127, Data 29/06/2020, Página 49/59 - grifei)

Segundo o TSE, “fica comprovada a existência de candidaturas fictícias sempre que identificado, de maneira indubitosa, o completo desinteresse na disputa eleitoral”, (REspe n. 851/RS, rel. Min. Sérgio Banhos, publicado no DJe em 28/10/2020).

O entendimento quanto à robustez da prova da fraude se justifica pelo que ressaí do art. 219 do Código Eleitoral, como orientação para aplicação do direito ao caso concreto, uma diretriz extraída por dedução do sistema normativo, que vai operar a limitação das demais normas e a autointegração do sistema, que é o chamado *Princípio in dubio prosuffragii*.

Preconiza tal princípio que, em caso de dúvida no exame de demandas judiciais questionando a lisura do processo eleitoral, deve-se privilegiar o sufrágio, o voto, como manifestação suprema do cidadão nas urnas.

Seguindo essa visão, o Tribunal Superior Eleitoral tem sedimentado na sua jurisprudência a regra de que *só é possível cassar mandatos políticos outorgados pelo povo se e quando existirem provas robustas da ocorrência do fato justificador da cassação, em homenagem ao Princípio in dubio prosuffragii*.

A título de exemplificação, colaciono julgados do TSE sobre o tema:

AGRAVOS INTERNOS. RECURSOS ORDINÁRIOS. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO FEDERAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. No decism monocrático, manteve-se aresto do TRE/RO em que se julgou improcedente o pedido formulado em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), tendo em vista não haver elementos probatórios aptos a caracterizar fraude à cota de gênero constante do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 2. A prova de fraude

na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 3. Na espécie, inúmeros aspectos revelam a ausência de provas robustas acerca da hipotética fraude. De início, o fato de o registro de uma das candidatas ter sido negado por ausência de filiação partidária é incapaz, por si só, de demonstrar o cometimento do ilícito. 4. Ademais, há nos autos “vídeo que reproduz pessoa identificada como Rafael Claros que anunciava a filiação ao PSL de [...] Kilvia Porreta”, prova que, conquanto não sirva para o deferimento do registro de candidatura, reforça a inexistência da fraude. 5. A ausência de substituição da candidata no processo de registro de candidatura não evidencia a ilicitude, porquanto o trânsito em julgado deu-se após findo o prazo legal. 6. As provas produzidas noticiam pleno envolvimento político da candidata. Nesse sentido, há nos autos imagens de perfil de rede social acerca de ações de pré-campanha e campanha, sem contar que ela obteve 426 votos em locais de votação da capital e de várias cidades do interior do estado, além de ter movimentado R\$ 2.500,00 com serviços diversos. 7. Em resumo, no caso dos autos, a despeito da negativa do registro de candidatura por ausência da referida condição de elegibilidade, a postulante despendeu recursos eleitorais, promoveu ampla propaganda por todo o estado e alcançou expressiva votação, elementos que afastam a alegada fraude. 8. Agravos internos a que se nega provimento.

(RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL n. 060169322, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 71, Data 22/04/2021)

ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL PARA A POPULAÇÃO NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE SETEMBRO DE 2015 E SETEMBRO DE 2016 PELA LIGA DA SOLIDARIEDADE. RETIRADA DA ÁGUA DE

VÁRIAS FONTES. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA DA CARACTERIZAÇÃO DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SUFRÁGIO. RECURSOS PROVIDOS. 1. O enquadramento fático constante do acórdão aponta para: (i) a inexistência de ameaça à liberdade de autodeterminação dos eleitores; (ii) dúvidas substanciais com relação ao caráter eleitoreiro da conduta, haja vista ter sido demonstrado que a empresa da qual o investigado era sócio possui um histórico de participação em ações solidárias semelhantes, inclusive em outros municípios, a água potável não era distribuída sob condição de apoio político, a entrega era desvinculada de atos de atos de propaganda ou proselitismo, e o movimento filantrópico sob suspeita segue o padrão médio das empresas de distribuição de água presentes naquela localidade; (iii) baixo impacto sobre a legitimidade do pleito, uma vez que a atividade filantrópica produzia um sentimento de apreço social difuso, partilhado entre os muitos agentes que participavam da ação; e (iv) ausência de provas contundentes com relação a aspectos-chave essenciais para a comprovação da gravidade das circunstâncias, em especial levantamento de parâmetros mínimos para a estimativa do número global de eleitores afetados, dos custos econômicos envolvidos; e, principalmente, da frequência com que a distribuição de cota de água potável sob responsabilidade do candidato, de fato, ocorria. 2. Diante das incertezas que circundam o caso em testilha e a ausência de elementos objetivos que dificultam a análise sobre a configuração do abuso econômico, é necessária a observância do princípio in dubio pro sufrágio: na dúvida sobre a configuração do ilícito, não há que ser aplicada cassação de mandato eletivo, mas sim deve ser referenda a vontade popular. 3. A constância em ações de filantropia infirma a assertiva de que a participação em projetos sociais tem como fim único a conquista do sufrágio. Precedentes. 4. O exercício de atividade de filantropia não configura, por si só, o abuso de poder econômico, “sendo imprescindível, a partir de elementos objetivos, a demonstração do caráter eleitoral da conduta para a sua configuração”. Precedentes. 5. Diluição do “capital de agradecimento”, pois o sentimento de gratidão é repartido entre vários benfeitores de uma ação

coletiva de solidariedade, não sendo canalizado tão somente pelo candidato.

(Recurso Especial Eleitoral n. 25857, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Relator(a) designado(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 19/06/2020, Página 3-23) – com grifos.

De outro lado, o Poder Judiciário é titular de legitimidade para exercer o controle jurisdicional dos atos eleitorais, muito embora não deva se transformar, de fato, em um terceiro turno das eleições, em detrimento de bens jurídicos de caríssimo valor como o sacrossanto direito de voto e a democracia representativa. O que se busca é garantir a estabilidade e a segurança para o processo eleitoral, limitando-se a decisão de cassação de mandatos políticos à existência de prova robusta, cabal e indubitável dos ilícitos e à relevância dos fatos no contexto do processo eleitoral.

8 Penalidades à fraude à cota de gênero

Cumprasse assentar que, conforme jurisprudência do TSE, caracterizada a fraude à cota de gênero e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica será:

(i) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência, anulando-se todos os registros de candidaturas apresentados;

(ii) a inelegibilidade por 8 (oito) anos, daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta (exclusivamente no caso de AIJE);

(iii) a nulidade dos votos obtidos, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral (REspe 19392, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe de 4/10/2019), ademais do recálculo dos quocientes eleitorais e partidários a partir dos votos remanescentes, excluindo-se do universo dos votos originalmente válidos os anulados.

Frise-se que, conforme a farta jurisprudência do TSE, não há que se aferir a responsabilidade ou culpa subjetiva de candidatos envolvidos na perpetração da conduta fraudulenta. Deve-se cassar todos os diplomas ou registros, abrangendo todas as candidaturas que se beneficiaram da violação à norma eleitoral, conforme entendimento pacífico. Vejamos:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.

(...)

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor

das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

(...)

(Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107 - grifei)

De igual modo, entendimento similar restou consagrado no Enunciado n. 8 da Primeira Jornada de Direito Eleitoral que assim dispõe:

Serão nulos, para todos os efeitos, inclusive para cálculo de quociente eleitoral e partidário, os votos dados para candidatos nas eleições proporcionais na hipótese de procedência das ações cassatórias.

Convém apontar a fundamentação e justificativa do enunciado acima descrito:

É a regra prevista no art. 222 do Código Eleitoral. Se houve o reconhecimento de um fato de extrema gravidade, com vulneração concreta dos bens jurídicos mais relevantes do Direito Eleitoral (legitimidade das eleições, isonomia entre os candidatos e liberdade de voto), o que justificou uma medida extrema de cassação de registro, mandato ou diploma, não é razoável que os votos sejam aproveitados para a legenda.

Se os votos obtidos pelo candidato são nulos, por grave violação às regras do jogo eleitoral, quebra a lógica do sistema admitir o aproveitamento desses

votos (reconhecidamente frutos de um ilícito) para a legenda partidária, servindo, inclusive, como formador de bancadas parlamentares. Se o ato ilícito não gera efeitos, torna-se intuitivo concluir que os mandatos eletivos não podem ser formados, ainda que indiretamente, por manifestação de vontade do eleitorado conspurcada por graves ilícitos reconhecidos pela Justiça Eleitoral.

O sistema jurídico não permite a antinomia de o voto judicialmente anulável, pela prática de ilícito eleitoral, ser aproveitado para a legenda e, por consequência, reconhecê-lo como elemento constitutivo de mandatos eletivos. Na hipótese, por força do princípio da especialidade, não é invocável a regra do art. 175, §3º e 4º, do CE, que é direcionada ao registro de candidatura. Adoção do entendimento firmado pela atual composição do TSE, seja por decisão jurisprudencial (ex RO n. 060390235 - SALVADOR/BA, j. 27/10/2020 - Rel. Min. Sergio Silveira Banhos - DJE 12/11/2020), seja por instrução normativa própria (art. 198, II, c/c art. 199 da Resolução TSE n. 23.611/2019).

A invalidação de todas as candidaturas elencadas no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) apresentado e a decretação de nulidade de todos os votos recebidos pela GREI, porquanto auferidos a partir de fraude ocorre com fundamento no disposto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997.

Por consequência, é necessário o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário a partir dos votos remanescentes, excluindo-se do universo dos votos originalmente válidos os anulados, nos termos do art. 109 do Código Eleitoral.

No caso da AIJE há declaração de inelegibilidade, na forma do art. 22, inciso XIV, da LC n. 64/1990, dos que subscreveram o DRAP do partido e contribuíram para a prática do ato engendrado, ficando caracterizado também o abuso de poder em razão dos cargos ocupados no órgão diretivo. A responsabilidade subjetiva dos envolvidos é requisito essencial para a imposição da sanção de inelegibilidade.

Na AIJE, na forma do art. 22, inciso XIV, da LC n. 64/1990, às mulheres que eventualmente se candidatam de forma fraudulenta, com responsabilidade subjetiva comprovada nos autos, considerando a inexistência do efetivo intento de engajarem-se verdadeiramente na

campanha eleitoral, o fazendo apenas em conluio com outras pessoas com o fito de cumprir a cota de gênero, a fim que o partido não tenha o registro indeferido também se estende a pena de inelegibilidade.

No caso da AIME, a procedência da ação, nos termos do art. 14, § 10, da Constituição Federal, implica como única penalidade prevista a cassação do mandato e não a declaração de inelegibilidade.

9 Momento de Aferição da Fraude à Cota de Gênero

É necessário que os partidos políticos observem, durante todo o processo eleitoral, o percentual mínimo de candidaturas por gênero, de modo que, no caso de ausência incontroversa e insanável de requisito de elegibilidade reconhecido de início no requerimento de registro de candidatura, impõe-se a substituição da candidata, ressalvada a impossibilidade de substituição expressamente prevista em lei, ou a retirada do número de candidaturas masculinas necessárias para que o percentual mínimo seja atingido.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, trago à colação o enunciado 61 da I Jornada de Direito Eleitoral, *in verbis*:

O percentual de candidaturas para cada gênero, previsto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, deverá ser observado durante todo o processo eleitoral, ressalvada a impossibilidade de substituição nos casos previstos em lei.

Se o DRAP não atender desde logo ao preenchimento mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas por gênero, é realizada uma intimação pelo mural para que o partido adequue o Demonstrativo à legislação. Não havendo tal adequação, a consequência é o indeferimento do DRAP correspondente, restando prejudicados os requerimentos individuais de todos os candidatos e candidatas integrantes da chapa. Portanto, o mesmo efeito deve advir do reconhecimento tardio de fraude.

Considerações finais

As mulheres precisam fazer valer seus direitos e ocupar os espaços de poder, para que a sociedade tire proveito da visão e da

capacidade femininas, estabelecendo novos rumos proveitosos de desenvolvimento econômico e social.

É essencial que haja maior participação da mulheres nas cúpulas partidárias, com poder decisório e participação nas discussões políticas.

Nesse sentido, as cotas de gênero são um instrumento importante para composição de um cenário de maior diversidade e plena democracia com a participação mais igualitária das mulheres, com reflexos positivos para a economia do país.

Portanto, não restam dúvidas de que a cota de gênero deve ser encarada com seriedade pelos partidos, pelos candidatos e candidatas, sociedade e órgãos julgadores e não decorrer de “mero estado de aparências”, sendo importante destacar a imperiosidade das detidas análises dos casos concretos para a eventual aferição das práticas fraudulentas, considerando o constante aprimoramento das estratégias de fraude que acabam por ser alteradas conforme os entendimentos judiciais, viciando a vontade dos cidadãos.

É evidente que a fraude à cota de gênero de candidaturas femininas representa afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a *ratio* do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral.

Na árdua tarefa da Justiça Eleitoral de fiscalizar as práticas partidárias sobre esse tema, o que de fato se persegue é que um dia não mais seja necessário estabelecer representações mínimas para as mulheres. Esse será o dia glorioso de uma sociedade plural, transparente, livre, evoluída, sem preconceitos ou discriminações. Assim, para alcançarmos este objetivo, cada um, seja mulher ou homem, deve fazer a sua parte, lutando pela democracia e por uma sociedade mais justa.

Por fim, nessa linha de pensamento vale lembrar aqui a fala da professora tanzaniana Efu Nyaki, segundo a qual “metade do mundo são mulheres. A outra metade, os filhos delas”.

Referências

BREMAEKER, François E. J. de. **Perfil dos vereadores eleitos em 2020 brasil e regiões**. Observatório de Informações Municipais. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 133, mar. 2014.

VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. Monografia apresentada para o curso de Especialização em Processo Legislativo. Câmara dos Deputados. 2008.

Como citar este artigo:

JUNQUEIRA, Kátia. Sub-representatividade feminina e cota de gênero na política: uma análise crítica. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 97-123, jan./jun. 2022.

Artigos

– PARTE II –

DEMOCRACIA, PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E VOTO FEMININO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

*Democracy, personal data protection and the female vote in
brazilian elections*

Helena Campos Refosco*

Simone Trento**

Larissa Almeida Nascimento***

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 17/11/2022

 * Doutora em Direito (USP, 2017). Pesquisadora Visitante na Faculdade de Direito de Harvard (2015/2016). Juíza Auxiliar no Tribunal Superior Eleitoral (2022-presente) - Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski. (helena.refosco@tse.jus.br)

** Doutora em Direito (UFPR, 2016). Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (2004-presente). Foi Juíza Auxiliar da Presidência e Ouvidora do Tribunal Superior Eleitoral (2020-2022). (sito@tjpr.jus.br)

*** Especialista em Direito (Faculdade Maurício de Nassau, 2010. IDP, 2022). Juíza Auxiliar no Tribunal Superior Eleitoral (2020-presente) - Gabinete do Ministro Luiz Edson Fachin - e Ouvidora da Corte. (larissa1011@gmail.com)

Resumo

O artigo trata do histórico da proteção de dados pessoais e de suas especificidades no contexto político e eleitoral brasileiro, conectando os pontos de atenção do tema com a importância pragmática do voto feminino. O objetivo é expor os instrumentos individuais e coletivos para a tutela dos dados pessoais e da lisura do pleito. Na atualização da regulamentação das leis eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) explicitou que os direitos dos titulares dos dados pessoais se fazem presentes na seara eleitoral, sendo exigíveis diretamente pelos titulares ou seus representantes perante os controladores dos dados. É também possível a tutela judicial preventiva, especialmente na fiscalização da propaganda eleitoral. A partir de interpretação analógica de importante precedente do TSE, o artigo sustenta que o uso abusivo de dados pessoais, caso constatada gravidade, sujeita a candidatura beneficiária à cassação do registro ou o candidato eleito à cassação do diploma. Conclui-se que a capacitação do eleitorado para a autodeterminação informativa é essencial, mas progressiva; as ações das plataformas são parte fulcral na problemática; à falta de regulação das plataformas, parcerias vêm sendo firmadas pelo TSE; na necessidade de tutela jurisdicional, a Justiça Eleitoral dispõe de ferramentas para tutela preventiva e repressiva.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; proteção de dados pessoais; propaganda política e eleitoral; voto feminino; internet.

Abstract

The article deals with the history of personal data and its specificities in the Brazilian political and electoral context, connecting the points of attention of the theme with the pragmatic importance of the female vote. The objective is to expose the individual and collective instruments for the protection of the personal data and the fairness of the elections. In updating the regulation of electoral laws, the Superior Electoral Court (TSE) clarified that the rights of the data subject are present in the electoral field: data subjects can demand directly before the data controllers. Preventive judicial protection is also possible, especially in the inspection of electoral propaganda. In addition, the article draws from an important precedent by the TSE to argue that the abusive use of personal data, if severe, subjects the beneficiary candidacy to the cancellation of the registration or the candidate elected

to the cancellation of the diploma. In conclusion, the empowerment of the electorate for informative self-determination is essential, but progressive; platform actions are a central part of the problem; due to the lack of regulation, TSE signed partnerships with the platforms; in the need for judicial protection, the Electoral Justice will be ready for preventive and repressive protection.

Keywords: electoral justice; protection of personal data; political and electoral propaganda; female vote; internet.

Introdução

É crescente a conscientização mundial acerca da importância da proteção de dados pessoais, notadamente na seara política e eleitoral. São patentes os riscos que a inadequação dessa tutela traz à preservação dos princípios democrático e republicano,¹ sobretudo no contexto de crise do paradigma da representação eleitoral.²

Devido a arranjos insuficientemente protetivos, a utilização indevida de dados pessoais, combinada com estratégias de microdirecionamento, pode ter influenciado sensivelmente os resultados eleitorais da eleição estadunidense do ex-presidente Donald Trump, bem como da votação popular que levou à saída do Reino Unido da União Europeia (Cruz, 2020, p. 222-223).

Desde antes desses episódios, porém, já era possível identificar preocupações globais com a proteção de dados, que, inclusive, inspiraram a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD) – Lei n. 13.709/2018. Não obstante a inquietação universal sobre o tema, as diferenças de sistemas políticos, de trajetórias históricas e de tradições institucionais tendem a produzir distintos resultados ao redor do globo (Benkler; Faris; Roberts, 2018). Daí a importância da reflexão à luz do contexto brasileiro.

No Brasil, o incremento da utilização da internet, acompanhado de novos modelos de negócios de grandes plataformas, com base em economia de dados, levou o Congresso Nacional a, por meio da edição da Lei

¹ Conforme ressalta Enrique Ricardo Lewandowski (2005), tais princípios, ao lado do princípio federativo, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescriptivo e configuraram o “núcleo essencial da Constituição”, estando a representação popular situada no cerne do princípio republicano, apoiando-se na igualdade política das pessoas, contemplando a superação da pobreza, da marginalização, e a supressão de privilégios de todo gênero.

² Ver, a respeito, dados do Latinobarómetro (2021). Ver, também, os estudos clássicos de Michels (1982), pioneiro na formulação da “lei férrea da oligarquia”, e Duverger (1980), que desenvolveu a crítica à oligarquização dos partidos políticos e aos riscos que essa tendência representa às democracias. Luís Roberto Barroso (2019, p. 1279), ao tratar da crise da democracia, cita exemplos de recessões ou retrocessos democráticos resultados de um processo caracterizado como “legalismo autocrático”, tendo por causas políticas a dificuldade de o processo eleitoral atender à plena representação da cidadania, o descolamento da classe política face à sociedade civil e a sensação de prevalência do poder econômico-financeiro globalizado. Marco Antonio Martin Vargas (2018) apresenta os reflexos para a democracia da oligarquização dos partidos no Brasil atual. Adam Przeworski (2020) enfatiza o papel da desigualdade econômica e social na ascensão do populismo e na crise de representação democrática.

n. 13.488/2017, autorizar o impulsionamento de conteúdos pelos candidatos. A partir desse marco regulatório, propagandas eleitorais personalizadas podem ser direcionadas a públicos-alvo específicos, com base, inclusive, em perfis psicométricos, podendo as campanhas desenvolver mensagens para cada nicho de cidadãos (Cruz *et al.*, 2018, p. 11).

Essa nova permissão suscita dúvidas sobre suas potencialidades. Dentre as positivas, apontam-se, *inter alia*, (i) a redução da influência do poder econômico, pelo barateamento do custo das campanhas brasileiras, que figuram entre as mais caras do mundo,³ e (ii) ampliação do engajamento político, pela possibilidade de reação dos destinatários da propaganda em redes sociais (Rais *et al.*, 2018, p. 51). Dentre as negativas, constata-se riscos à integridade eleitoral, pela fragmentação da mensagem política, e aos limites da licitude no compartilhamento dos dados, que está no cerne do modelo de negócios das plataformas: a publicidade direcionada ou comportamental.⁴

Infelizmente, não obstante inúmeras reformas eleitorais,

[...] nenhuma das disposições legais sobre a permissão de propaganda paga na internet endereça questões de direito à privacidade ou de proteção da autonomia do eleitor em face a táticas de microdirecionamento de conteúdo. [...] ao ignorar que esses serviços que mobilizavam vultosos bancos de dados pessoais para publicidade comercial podem agora ser adquiridos por campanhas, o direito eleitoral deixa de se comprometer com um aspecto relevante da perspectiva da igualdade de chances e da proteção de direitos fundamentais dos cidadãos (Cruz, 2020, p. 316).

A Justiça Eleitoral brasileira, devido às suas complexas atribuições administrativas, regulamentares, consultivas e jurisdicionais (Almeida

³ ELEIÇÕES no Brasil são as mais caras do mundo. **Agência Senado**, 16 set. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/eleiassaues-no-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>. Acesso em: 20 jul. 2022; ELEIÇÃO de 2022 será a mais cara da história do Brasil. **Veja**, 7 jan. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/eleicao-de-2022-sera-a-mais-cara-da-historia-do-brasil/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁴ “[...] a Internet revolucionou a indústria da publicidade, que passou a contar com inúmeras novas capacidades de segmentação e direcionamento de anúncios, viabilizadas pela utilização de tecnologias de monitoramento, coleta e tratamento de dados pessoais. [...] O florescimento do mercado da publicidade digital foi financiado, então, às custas da privacidade dos usuários, cujos dados constituíam a base das estratégias de monetização presentes na grande maioria dos modelos de negócios das empresas de Internet” (Antonialli, 2017, p. 138).

Neto, 2014, p. 54), vem desenvolvendo respostas para aprimorar o arsenal necessário para garantir a paridade de armas diante dos desafios do uso político da comunicação digital (Cruz, 2020), da “autocomunicação em massa” (Castells, 2007), da elevada desigualdade brasileira, da exclusão digital no país (De Melo, 2022) e da utilização de dados pessoais para direcionamento de propaganda política e eleitoral.⁵

Como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) haverá de impedir o uso ilícito de dados pessoais nas eleições contemporâneas? Há medidas eficazes que possam ou devam ser adotadas? Diante da relevância do voto feminino,⁶ como prevenir a manipulação indevida de dados pessoais com viés eleitoral de gênero?

São essas as perguntas que este artigo procura responder, sem a pretensão de apresentar respostas definitivas, mas com a esperança de contribuir para esse debate fundamental a salvaguardar as democracias contemporâneas, imersas em tecnologia e em tráfego intenso de dados pessoais.

Ao celebrar os 90 anos do Código Eleitoral de 1932, que inaugurou o voto feminino e por meio do qual “representação e democracia passam a andar lado a lado, como sinônimos” (Aflalo, 2018, p. 119), este trabalho adota explicitamente um olhar com perspectiva de gênero, almejando colaborar para a construção de uma sociedade mais plural, acolhedora e inclusiva.⁷

1 Escorço histórico acerca da proteção de dados pessoais na sociedade da informação

Quando – e por que motivos – a necessidade de proteção às prerrogativas e aos interesses de titulares de dados pessoais emerge como tema de efetivo interesse do corpo social?

⁵ As distinções entre propaganda política e eleitoral, bem como histórico do tema e do *marketing* eleitoral podem ser vistos em: Neisser, 2014, p. 52 e seguintes.

⁶ MULHERES ampliam presença no eleitorado e chegam a 53%, contra 47% dos homens; diferença é de 8,5 milhões de eleitores. G1, 5 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/05/05/mulheres-tem-85-milhoes-de-titulos-de-eleitor-a-mais-do-que-homens-no-pais-diferenca-e-recorde.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2022.

⁷ Este trabalho não objetiva, ao tratar do voto feminino, aprofundar a categoria “mulher” como o sujeito do feminismo, reportando-se, nesse aspecto, ao artigo “Afimal, o que é ‘mulher’? E quem foi que disse?” (Oliveira; Noronha, 2016).

Ao tempo da informação reproduzida em arquivos materializados em aglutinados de folhas de papel, não se concebia a circulação de tal conteúdo de maneira facilitada e em alta velocidade, a reclamar o estabelecimento de disciplina legal específica para fixar balizas e limites aplicáveis àquele trâmite.

Com o advento da mecanização, e posterior informatização, dos bancos de dados pessoais, que se difundiram por volta dos anos 1960 e 1970, é que efetivamente se despertou o (re)pensar quanto a instrumentos de resguardo dos direitos de titulares de dados pessoais, notadamente em vista da rapidez inerente ao processamento computacional de tais dados.

Embora os impactos dos avanços tecnológicos em face do direito à privacidade já fossem objeto de debate desde o século anterior – como se extrai do afamado artigo “The right to privacy” de Samuel Warren e Louis Brandeis –, foi a partir da implantação de ferramentas de processamento de dados de contornos mais aprimorados e com habilidade para acelerar o trânsito de informações que a temática da proteção de dados se descortinou.

O célere circular de informação, cujo acesso deflui apenas de cliques em máquinas conectadas em rede, sinalizou, ademais, a vulnerabilidade dos titulares de dados pessoais, especialmente à vista da assimetria informacional verificada entre estes últimos e aqueles que realizam operações de tratamento de dados.⁸

A transformação tecnológica – que vem se reformulando nas últimas décadas e evidencia o fortalecimento do poderio das tecnologias em face das dinâmicas sociais ao receber a denominação “disrupção digital” – revela-se linde entre uma era de quase irrelevância da proteção de dados pessoais para o acionar de alerta quanto à importância a ser dispensada à matéria.⁹

Já no ano de 1983, o Tribunal Constitucional da Alemanha Ocidental, ao examinar reclamações propostas contra uma lei do censo daquele mesmo ano, proferiu memoriosa decisão a respeito

⁸ Nesse sentido, Bioni (2021, p. 5) rememora que “a informação é o (novo) elemento estruturante que (re)organiza a sociedade, tal como o fizeram a terra, as máquinas a vapor e a eletricidade, bem como os serviços [...]”.

⁹ “A noção de inovação disruptiva foi cunhada por Clayton Christensen e Joseph Bower no artigo “Disruptive Technology: catching the wave”, publicado em 1995 pela Harvard Business Review. O conceito inicial da inovação disruptiva está estreitamente vinculado ao efeito das tecnologias disruptivas no mercado como proposta de valor diferenciada daquela disponível anteriormente” (Paiva; Pigola; Costa, 2021).

do direito à proteção de dados pessoais, erigindo-o à categoria de direito de personalidade autônomo, do qual deriva a prerrogativa da autodeterminação informativa.

Diante de previsão legislativa que autorizava a coleta e o cruzamento de dados pessoais para fins de recenseamento e estatística, o Tribunal assentou a inexistência de dados pessoais insignificantes e reconheceu aos titulares poder de controle sobre o respectivo tratamento, para aquilatar, no mínimo, quais dados são objeto de tratamento, quem é o responsável pelas operações e a forma como estas se desenvolvem (Doneda, 2021, p. 28).

Pouco mais de uma década após a decisão, o Parlamento Europeu emitiu a Diretiva 95/46/CE, que versava sobre a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

A Diretiva encampou diretrizes de necessária observância pelos Estados membros da Comunidade Europeia, contemplando glossário dos conceitos envolvidos na dinâmica do tratamento de dados pessoais, base principiológica para o processamento de dados, garantias básicas dos titulares, instituição de autoridade supervisora da proteção de dados pessoais, dentre outras previsões.

Com o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia – *General Data Protection Regulation* (GDPR) –, cuja publicação se deu em 2016 e entrada em vigor a partir de 2018, foi revogada a Diretiva 95/46/CE.

O Regulamento representou marco na disciplina da proteção de dados no âmbito mundial, à luz de panorama já instalado quanto ao império das mídias digitais, e mostrou-se vocacionado a influenciar a edição de normativos reguladores das temáticas em inúmeros países.

No Brasil, há aproximadamente dez anos, inaugurava-se movimento voltado à elaboração e à implementação de disciplina da proteção de dados pessoais, apresentando-se em 2012, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 4.060, que culminou na edição da supracitada LGPD, a qual, sancionada em 2018, entrou em vigor em setembro de 2020 (à exceção das sanções administrativas, que apenas passaram a vigor em agosto de 2021).

Para além das previsões constitucionais que asseguram a inviolabilidade da intimidade e da vida privada, exsurgiu a Lei n. 13.709/2018 na condição de normativo particularizado e específico à regulamentação do tratamento de dados pessoais – nos meios físicos

ou digitais, realizado por pessoa natural ou pessoa jurídica, de direito público ou privado –, voltado à proteção dos direitos fundamentais da liberdade e da privacidade e, ainda, do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (art. 1º, *caput*), a funcionar como espécie de microssistema jurídico.

As disposições preliminares da legislação encerram forte carga principiológica e são seguidas por dispositivos disciplinadores dos requisitos para tratamento de dados pessoais, dos direitos do titular, do tratamento de dados pelo poder público, da transferência internacional de dados, dos agentes de tratamento, da segurança e boas práticas, da fiscalização, da autoridade nacional de proteção de dados pessoais e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais.

A própria estruturação do normativo revela a influência do modelo europeu de proteção de dados pessoais na sua concepção, uma vez que abarca legislação geral e aplicável a todo o país, voltada a resguardar direitos individualizados e também de feição coletiva, com previsão de instituição de autoridade administrativa à qual se atribuem funções de fiscalização e sancionatória.

Evidencia-se, ainda, que o normativo não se limita à singela proteção da intimidade. Propõe-se a ir além, em face do alcance mais alargado da noção de proteção de dados, entremeada aos direitos de igualdade, liberdade, não discriminação e até mesmo à manutenção da democracia (Wimmer, 2021, p. 288).

Mesmo antes da vigência da Lei n. 13.709/2018, em maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, já havia afirmado a existência de um direito fundamental à proteção de dados, por ocasião do referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387, de relatoria da Ministra Rosa Weber (DJe – *Diário da Justiça Eletrônico* n. 137, data 3/6/2020), proposta em face da Medida Provisória 954/2020, que dispunha sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadores de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para suporte à produção estatística oficial durante o período pandêmico, decorrente da emergência sanitária ocasionada pelo Coronavírus (Covid-19).

No acórdão proferido, assentou-se que o respeito à privacidade e a autodeterminação informativa, consectários dos direitos da personalidade, fundamentam a disciplina da proteção de dados pessoais e que o tratamento e a manipulação de dados devem pautar-se pelos

limites espelhados no âmbito da proteção de cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual, da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade.

Na sequência, consignou-se que a MP 954/2020 não se desincumbiu do ônus de definir “como e para que” seriam utilizados os dados coletados, circunstância que inviabiliza a avaliação quanto à adequação e à necessidade das medidas nela encartadas e, por consequência, rechaça o legítimo interesse público que fundamentaria a adoção das providências.

Realçou-se, ademais, a ausência, na MP, de mecanismos técnicos de salvaguarda dos dados de acessos não autorizados e vazamentos, bem como a previsão de intervalo de tempo excessivo para a conservação dos dados após o encerramento da situação de emergência.

Concluiu-se, ao final, que a crise sanitária instalada em face da pandemia global de Covid-19 não poderia servir de escudo a investidas de enfraquecimento de direitos e garantias constitucionais.

Em fevereiro de 2022, o direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, foi expressamente assegurado pelo inciso LXXIX acrescido ao art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, circunstância que ratifica a existência, hoje, de arcabouço legal hábil a viabilizar a construção e o fortalecimento da cultura de proteção de dados no Brasil.

2 Impactos da proteção de dados pessoais no contexto político-eleitoral

Como já visto, com a disponibilidade de grandes bancos de dados pessoais, a destinação de mensagens publicitárias, mas também políticas, passou a ser facilitada para o intuito de comunicar e atingir extensos públicos. Além de atingir auditórios gigantescos, passou a ser cada vez mais factível atingir nichos específicos de consumidores, mas também de eleitores – a personalização da propaganda política (Sorj *et al.*, 2018, p. 29).

Nas campanhas eleitorais, o uso de dados pessoais está presente, v.g., na filiação de pessoas a partidos políticos; na propaganda partidária para angariar simpatizantes; na contratação de pesquisas de opinião acerca de temas diversos; na aquisição de bens e serviços para as campanhas eleitorais e para a manutenção das greis. Membros

partidários e simpatizantes, assim como antagonistas, têm suas próprias redes de contatos, por meio das quais podem agir por conta própria, inclusive sem que isso se faça a pedido ou com o conhecimento do partido ou da campanha.

A manipulação de dados pessoais, conjugada com o poder econômico de determinadas candidaturas, pode exercer enorme influência no resultado das eleições, pela possibilidade de contratação da melhor inteligência (natural e artificial) para traçar detalhadamente o perfil psicográfico, os desejos e temores do eleitorado, de forma até mais precisa que a própria consciência dos respectivos titulares do dado pessoal. De posse dessas informações, o microdirecionamento de conteúdo pode facilitar o sucesso eleitoral (Souza, 2022, p. 102).

Proteger dados pessoais, portanto, significa tutelar não apenas a intimidade e a liberdade individual, mas também a democracia (Trento; Horta, 2021). As pessoas devem ser livres para fazer suas opções de forma consciente e para, antes disso, forjar suas próprias personalidades e ideias a partir de reflexões que não decorram de ambientes politicamente conspurcados pela manipulação abusiva de informações sensíveis e de “pegadas digitais”.¹⁰ Para isso, a tutela dos direitos relativos à proteção de dados pessoais deve apresentar-se como um direito palpável, acionável de forma individual, mas também coletiva.

Tendo em vista que considerável número de pessoas pode consentir validamente,¹¹ é preciso oferecer à coletividade tutela que garanta que o tratamento de dados pessoais seja feito com base legal válida (LGPD, arts. 7º e 10) e observada a sua finalidade, adequação e a limitação do uso à medida estritamente necessária ao alcance de tal finalidade (LGPD, art. 6º, I, II e III).

É preciso, mais que isso, que os tratamentos com objetivos políticos e eleitorais sejam feitos de forma transparente (LGPD, art. 6º, VI), para que seja possível individualmente avaliar a boa-fé dos atores que estão sujeitos ao escrutínio popular.

Além de respeitar a autodeterminação informativa (LGPD, art. 2º, II), o tratamento de dados pessoais no ambiente político e eleitoral deve respeito à igualdade popular e entre candidaturas, de maneira que é preciso prestar contas acerca do modo como os dados pessoais são tratados (LGPD, art. 6º, X).

¹⁰ Expressão utilizada por Sorj, 2018, p. 63.

¹¹ Sobre as insuficiências do paradigma do consentimento, confira-se: Mendes; Fonseca, 2021.

Prestar contas, agir com transparência e de acordo com a lei e a boa-fé não são ações meramente burocráticas no contexto político e eleitoral. Disso depende o próprio exercício regular dos direitos políticos pelos seus titulares.

3 A propaganda eleitoral à luz das diretrizes da LGPD

A cada ciclo eleitoral, a Justiça Eleitoral atualiza a regulamentação que será aplicável ao pleito. A histórica competência regulamentar do TSE, prevista na legislação de regência desde o primeiro Código Eleitoral, cujos anos aqui se celebram,¹² pode ser exercida em conformidade com a lei (*secundum legem*) e para suprimir lacunas normativas (*praeter legem*) (Almeida Neto, 2014, p. 219), esclarecendo o regramento aplicável ao pleito.

As novidades tecnológicas e legislativas delineadas acima, e o parco regramento específico para a seara eleitoral,¹³ levaram o TSE a regulamentar o conjunto normativo no que tange a esses aspectos. Para as eleições de 2022, o TSE, por meio da Resolução n. 23.671/2021, inseriu na Resolução n. 23.610/2019 (que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral) previsões explícitas a respeito da necessária observância da LGPD na propaganda eleitoral. As principais disposições relativas ao tratamento de dados pessoais encontram-se nos arts. 10, 28, 31, 33, 33-A, 34 e 37 da resolução. Podem ser destacadas as seguintes previsões:

i. Propaganda eleitoral na internet pode ser realizada por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pela candidata ou pelo candidato, pelo partido político, pela federação ou pela coligação, desde que presente uma das hipóteses legais que autorizam o tratamento de dados pessoais e, caso envolva dado sensível, este deverá estar fundado em pelo menos uma das bases legais previstas no art. 11 da LGPD. O regime jurídico reservado ao tratamento de dados sensíveis deverá ser aplicado sempre que, a partir do tratamento de inferência ou cruzamento de bases de dados, for possível a identificação, ainda que indireta, dos aspectos listados

¹² Art. 14, I e IV e Código Eleitoral de 1932; art. 23, I e IX, do Código Eleitoral vigente.

¹³ A minirreforma de 2009 inseriu na lei eleitoral um sistema de tutela de cadastros, insuficiente para a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente.

no art. 5º, II, da LGPD, incluída *opinião política* do titular dos dados pessoais (art. 28, III, § 9º e 10);

ii. Observância, por controladores, operadores de propaganda eleitoral, candidatas, candidatos, partidos, federações e coligações, dos princípios e normas da LGPD (art. 10, § 4º), inclusive – além de finalidade, adequação e necessidade – a disponibilização de canal de comunicação para confirmação da existência de tratamento de dados e formulação de pedidos de eliminação de dados ou descadastramento (art. 10, § 5º e art. 33),¹⁴ garantindo-se o direito de opor-se ao tratamento de dados (art. 10, § 7º);

iii. Vedação de utilização, doação ou cessão de dados pessoais de clientes em favor de candidatas, candidatos, partidos políticos, federações ou coligações pelas pessoas relacionadas no art. 24 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições)¹⁵ e pelas pessoas jurídicas de direito privado (art. 31);

iv. Dever dos provedores de aplicação de informar expressamente sobre a possibilidade de tratamento de dados pessoais para a veiculação de propaganda eleitoral, devendo o tratamento de dado pessoal sensível estar fundado em pelo menos uma das bases do art. 11 da LGPD (art. 33-A);

v. No art. 10, § 3º, consta que, a par das sanções pecuniárias específicas, as penalidades aplicáveis à propaganda eleitoral que importe abuso do poder econômico, do poder político ou uso indevido dos meios de comunicação social são as listadas no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades):

¹⁴ Nos termos do art. 37 da resolução, eliminação de dados pessoais é a “exclusão de dado ou de conjunto de dados armazenados em banco de dados, independentemente do procedimento empregado”, ao passo que o descadastramento consiste no “impedimento de utilização de dados pessoais para fins de envio de comunicações, a pedido da pessoa que é titular”.

¹⁵ “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público. [...]”.

inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar (art. 22, XIV, LC n. 64/1990).

O controle judicial da propaganda, além de sujeitar o beneficiário a multa, nos termos da Lei das Eleições, e até mesmo à grave penalidade de cassação do registro ou diploma (art. 22 da LC n. 64/1990), é viável também com a finalidade de inibir o tratamento indevido de dados pessoais, assegurando-se a regularidade do pleito ainda pendente e possibilitando-se tutela tempestiva do exercício do direito ao voto.

Com efeito, o controle judicial da propaganda ocorre em benefício da ordem pública¹⁶ e decorre inclusive do exercício do poder de polícia da Justiça Eleitoral – restrito “às providências necessárias para inibir práticas ilegais” (art. 41, § 2º, da Lei das Eleições) –, devendo ser invocado para solucionar situações de risco à proteção de dados pessoais. Assim, podem ser proferidas ordens judiciais que determinem a transparência no tratamento de dados, a eliminação de dados ou descadastramento, e todas as demais providências para garantir os direitos assegurados na LGPD e na Resolução, sem prejuízo da atuação ressarcitória e sancionatória de outros atores, como a ANPD e a Justiça Comum.

De toda sorte, devido ao rápido fluxo da informação pelos meios digitais, contraposto ao tempo da Justiça, é possível que se concretize o tratamento indevido de dados pessoais. Isso considerado, a responsabilidade das grandes plataformas persiste como um debate em aberto. O TSE tem atuado na seara do convencimento, firmando parcerias com provedores de conteúdo e aplicações¹⁷ e na

¹⁶ Art. 249 do atual Código Eleitoral: “O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública.”

¹⁷ PROGRAMA de Enfrentamento à Desinformação do TSE tem mais de 150 parcerias. **Justiça Eleitoral**, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/julho/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-do-tse-tem-mais-de-150-parcerias-659181>. Acesso em: 20 jul. 2022.

conscientização de direitos e deveres relativos à proteção de dados.¹⁸ As grandes plataformas também têm, paulatinamente, implantado algumas melhorias em prol de maior transparência.¹⁹

Na seara punitiva, embora a Resolução, assim como a Lei das Eleições, tenha sido expressa apenas em concatenar o mau uso de dados pessoais às sanções pecuniárias que podem incidir no contexto da propaganda eleitoral (art. 28, § 5º), tal como mencionado no item “v” supra, é juridicamente viável a configuração de abuso do poder econômico, do abuso do poder político ou do uso indevido dos meios de comunicação social, a depender da gravidade do mau uso de dados pessoais no caso concreto, a serem reconhecidos por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Essa conclusão é respaldada por julgado do TSE de outubro de 2021, que encerrou importante precedente a respeito na interconexão entre tecnologia e propaganda eleitoral, vislumbrando-se possível aplicação de idêntica *ratio* para novos casos relativos à temática. No emblemático caso relativo aos ataques às urnas eletrônicas promovidos em rede social pelo Deputado Fernando Francischini, o TSE frisou que a internet e as redes sociais enquadram-se no conceito de “veículos ou meios de comunicação social” para fins de incidência do art. 22 da LC n. 64/1990, fazendo-o com fulcro na mudança constatada a partir das Eleições 2018, tidas como marco inovador na realização campanhas na internet pelos atores do processo eleitoral, de maneira mais econômica, ampla e personalizada, propiciando interação direta com os eleitores. No caso concreto, entendeu-se que a gravidade estava configurada por aspectos qualitativos e quantitativos (art. 22, XVI, da LC n. 64/1990), em especial ausência de veracidade das informações transmitidas ao vivo em rede social com largo alcance, no dia da eleição, com afronta à legitimidade e normalidade do pleito, configurando-se abuso de poder de autoridade e uso indevido de meio de comunicação e determinando-se a cassação do diploma do recorrido e a declaração de sua inelegibilidade (art. 22, XIV, da LC n. 64/1990), com imediata

¹⁸ TSE lança cartilha sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Justiça Eleitoral**, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Janeiro/tse-lanca-cartilha-sobre-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais>. Acesso em: 20 jul. 2022.

¹⁹ GOOGLE passa a divulgar parte de quem paga anúncios políticos na busca e no YouTube. **Folha de S.Paulo**, 2022. Disponível em: 23 jun. 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/google-passa-a-divulgar-parte-de-quem-paga-anuncios-politicos-na-busca-e-no-youtube.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2022.

execução do aresto, independentemente de publicação, e recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.²⁰

A gravidade da manipulação indevida de dados, para aferição da sanção, poderia ser constatada, v.g., à luz da quantidade de dados pessoais tratados (ainda que por meio da inteligência artificial inerente à aplicação de internet utilizada), da sua natureza sensível (opinião política), da finalidade do ato (v.g., para a prática de conduta vedada) ou mesmo diante de outras variáveis que indiquem ofensa significativa à proteção de dados pessoais no sistema eleitoral, com impacto relevante na normalidade do pleito.

Por fim, embora a sanção relativa à inelegibilidade dependa da configuração de ato atribuível ao candidato, as demais penalidades previstas no art. 22 da Lei das Inelegibilidades não demandam essa atuação personalíssima.²¹ Por isso, e independentemente do prévio conhecimento do candidato,²² eventual conduta de terceiro que comprometa seriamente a integridade das eleições poderá ensejar a “cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação”.

4 Autonomia, autodeterminação e voto feminino

Importante inovação do Código Eleitoral de 1932 foi a previsão do voto feminino,²³ cuja universalização foi garantida em 1965, por meio do Código Eleitoral que atualmente vigora.²⁴ Desde então, a participação feminina na política vem sendo objeto de crescente escrutínio, sendo relevante citar a recente aprovação da Emenda

²⁰ Recurso Ordinário Eleitoral n. 060397598, Acórdão, relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJe, Tomo 228, data 10/12/2021.

²¹ Recurso Especial Eleitoral n. 116, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe 20/5/2021.

²² Destaque-se que o prévio conhecimento é exigido para fins da representação por propaganda irregular prevista na Lei das Eleições, mas não consta da Lei das Inelegibilidades.

²³ Conforme o art. 2º do Decreto n. 21.076/1932, “[é] eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. Vale notar que o voto não era obrigatório para as mulheres, pois o art. 121 dispunha que: “Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral”.

²⁴ Art. 6º da Lei n. 4.737/1965. Confira-se, a respeito, a análise de Limongi *et al.* (2019) sobre a trajetória dos direitos políticos das mulheres no Brasil.

Constitucional n. 117/2022,²⁵ da Lei n. 14.192/2021,²⁶ bem como, no âmbito da jurisprudência do STF, o julgamento da ADI n. 5617/DF,²⁷ rel. Ministro Edson Fachin, e, no TSE, as Consultas n. 060025218²⁸ e n. 060381639²⁹, ambas de relatoria da Ministra Rosa Weber.³⁰

²⁵ Impõe aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

²⁶ Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher e dispõe sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, criminaliza a violência política contra a mulher e assegura a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

²⁷ Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para “dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei n. 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/95” (ADI n. 5617, rel. Ministro Edson Fachin Tribunal Pleno, DJ 15/3/2018).

²⁸ Trata-se de consulta em que o TSE afirmou que “a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos arts. 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI n. 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção” (Consulta n. 060025218, rel. Ministra Rosa Weber, DJ 15/8/2018).

²⁹ Trata-se de consulta em que o TSE afirmou que “a previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997, deve ser observada para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”, esclarecendo que essa orientação “não se reveste de vinculatividade normativa nem de natureza sancionatória. Na hipótese de inobservância da regra do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 na composição dos diretórios e comissões dos partidos políticos, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária serão analisados caso a caso pela Justiça Eleitoral” (Consulta n. 060381639, rel. Ministra Rosa Weber, DJ 8/10/2020).

³⁰ Para uma análise dos resultados das medidas empreendidas para ampliação da participação feminina na política, confira-se a pesquisa “Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política” (Ramos *et al.*, 2020).

Nesse sentido, multiplicam-se as iniciativas direcionadas ao recrudescimento da participação política feminina, a exemplo daquelas promovidas pela Comissão Gestora de Política de Gênero do TSE – “TSE Mulheres”, cujos eixos de atuação se relacionam com a temática em liça e, ainda, com o incentivo da participação institucional feminina no âmbito da Justiça Eleitoral; da instalação das Ouvidorias da Mulher pelo TSE e por Tribunais Regionais Eleitorais, na busca por assegurar o efetivo enfrentamento à violência política de gênero; das ações decorrentes de parcerias e voltadas a prover conscientização e informação às mulheres para que possam participar do processo eleitoral em condições de igualdade.³¹

Pragmaticamente, o voto feminino vem sendo especialmente cobiçado porque as mulheres brasileiras são hoje a maioria do eleitorado habilitada a votar.³² A par disso, analistas políticos destacam que as mulheres brasileiras podem estar propensas a repensar seu voto, especialmente as integrantes de nichos específicos do eleitorado,³³ de modo que a distribuição do voto das “indecisas” poderá ser decisiva na definição do resultado de eleições majoritárias.

As técnicas de *marketing* político que surgiram no período áureo da radiodifusão, “com base psicológica e elaboração especializada” (Cruz, 2020, p. 78), e que foram aprimoradas na era televisiva, podem ser, num ambiente digital, direcionadas a um determinado público-alvo.

Considerada a relevância numérica e qualitativa (no sentido de “decisiva”) do eleitorado feminino, é de se imaginar que, com o fim de atingir este público, as campanhas farão uso de todas as técnicas de *marketing* político desenvolvidas e notadamente daquelas já bem-sucedidas, em especial no passado recente.

A ação preventiva mais eficaz reside na capacitação da cidadania para lidar com tecnologias e para estar consciente dos possíveis maus

³¹ Destaca-se a recente publicação, pelo grupo Meta, de guia de combate à violência contra mulheres na política – “Mulheres na Política: Combatendo a Violência nas Plataformas da Meta” – com apoio do TSE e da organização Women’s Democracy Network – WDN. Cf.: COM o apoio do TSE, Meta lança guia de combate à violência contra mulheres na política. **Justiça Eleitoral**, 8 jul. 2022. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/com-o-apoio-do-tse-meta-lanca-guia-de-combate-a-violencia-contra-mulheres-na-politica>. Acesso em: 24 jul. 2022.

³² ELAS correspondem a 53% do eleitorado para o pleito de 2022. Cf.: **Eleitorado mensal** – Estatísticas. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=6054189272073>. Acesso em: 24 jul. 2022.

³³ COMO pensam evangélicas, que podem definir eleição para presidente. **BBC News Brasil**, 11 maio 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61338823>. Acesso em: 24 jul. 2022.

usos que delas podem ser feitos, preparando-se para agir diante dessas situações sem perda da autodeterminação e da privacidade.³⁴ Nesse sentido, vale lembrar que o uso crítico da internet e a tutela de direito à privacidade são disciplinas que merecem lugar urgente no currículo escolar,³⁵ inclusive porque o incremento no uso de tecnologias informação e comunicação para a promoção do empoderamento das mulheres constitui uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 5 das Nações Unidas.³⁶

É certo que diversas iniciativas públicas e privadas estão pendentes para o alcance desse objetivo, e muito ainda precisa ser feito para que ele seja satisfatoriamente alcançado. Enquanto isso não ocorre, os meios de comunicação e os atores envolvidos no processo eleitoral têm o dever cívico de alertar as pessoas para que fiquem atentas ao possível uso indevido de seus dados pessoais que seja capaz de afetar sua autodeterminação.

Além de se capacitar o eleitorado para reconhecer e agir diante do uso indevido de dados pessoais, atores eleitorais parciais e imparciais, atentos à distinção entre as técnicas lícitas e as ilícitas na destinação de conteúdos, devem adotar providências perante as plataformas, valendo-se de seus termos de uso e do direito vigente. Eventualmente, a reação à manipulação indevida de dados poderá exigir a prolação de decisão judicial inibitória. Entretanto, se a tutela preventiva não for eficaz e o equilíbrio do pleito vier a ser duramente ferido, até mesmo a grave sanção de cassação do registro de candidatura ou do diploma poderá vir a ser imposta para garantia da soberania popular, conforme precedente do TSE descrito no item 3 supra.

As mulheres historicamente ocupam o lugar de minoria política, quadro que é agravado por interseccionalidades: na atual legislatura, as mulheres negras ocupam apenas 2,5% dos assentos na Câmara do

³⁴ O direito à proteção da privacidade alcança a proteção da intimidade e integra um ética de princípios, visando a condutas verdadeiras e transparentes (Fachin, 2014, p. 127).

³⁵ No mesmo sentido, cf.: Sorj (2018, p. 14). Ver, ainda, o interessante trabalho de “Juventude Privada – Levando Conhecimento sobre Privacidade e Proteção de Dados aos Jovens” (Projeto socioeducativo voluntário para ensino de privacidade, proteção de dados pessoais e cidadania digital nas escolas e para a sociedade). Disponível em: <https://www.juventudeprivada.org/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

³⁶ A respeito do ODS 5, bem como de sua interconexão com o ODS 16 (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”), ver: Refosco, 2020. Cf. também: United Nations, 2015.

Deputados, e as mulheres indígenas, menos de 1%.³⁷ Na política, além de outros obstáculos, as mulheres precisam superar a falta de recursos financeiros destinados às suas campanhas (Ramos *et al.*, 2020). O eleitorado feminino, majoritário numericamente, vê-se “minorizado” nos espaços políticos de poder. Na importante reflexão sobre quais as medidas adequadas para, superando-se desigualdades estruturais, aprimorar a democracia representativa brasileira, a proteção de dados precisa estar na mesa. Transparência e a fiscalização das ações de propaganda eleitoral são relevantes para o processo democrático, que pode ser severamente comprometido por vigilância ilícita, compra indevida de bancos de dados, inclusive mediante transferências internacionais (Cruz, 2020, p. 377), uso sub-reptício de propaganda computacional, dentre outras práticas ilegais que podem afetar a competitividade das eleições e a igualdade de oportunidades, de um lado, e direitos individuais de outros.

Considerações finais

O exercício da soberania popular brasileira, assim como o regime democrático, depende da boa qualidade da representação política – que, por sua vez, resulta, *inter alia*, de eleições competitivas, legítimas, republicanas. Devido às transformações tecnológicas e ao crescimento da economia de dados, as campanhas têm evoluído para um formato cada vez mais digital. A propaganda está no cerne do processo eleitoral – e consequentemente da própria democracia. A legislação eleitoral apressa-se para acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a nova formatação das campanhas, e admite a realização de propaganda paga na internet, mediante impulsionamento de conteúdo. Sem embargo, o viés disruptivo de que se revestem as inovações tecnológicas acarreta desafios importantes.

O presente artigo apontou o histórico da disciplina da proteção de dados pessoais, estimulada pelo uso massivo de tecnologia e pela

³⁷ Dados extraídos de Ramos *et al.* 2020, p. 20. O mesmo estudo faz notar que “[o] sistema político-eleitoral impõe a pessoas do gênero feminino, negras, indígenas, amarelas, jovens, LGBTQIA+ uma série de obstáculos ao acesso e permanência na política formal. Por esta razão, elas continuam sendo a minoria nos espaços de poder e tomada de decisão política”.

comunicação em redes. O regime adotado no Brasil foi beneficiado por aportes doutrinários de países pioneiros nessa tutela.

O tratamento irregular de dados pessoais acarreta riscos bastante concretos às democracias representativas atuais, sobretudo em países marcados por profunda desigualdade econômica e social, cujo eleitorado encontra-se dividido e pouco capacitado para o uso de tecnologias e para a autodefesa de seus dados pessoais.

Diante da desigualdade reinante, da exclusão digital, da crise de representação política e da polarização, a Justiça Eleitoral vem atuando em variadas frentes: conscientização, capacitação, informação, articulação institucional e colaboração com as plataformas, de um lado; mediante tutelas inibitórias – exercício do poder de polícia da Justiça Eleitoral – e na esfera punitiva, de outro. Nesse sentido, o TSE editou a Resolução n. 23.671/2021, disciplinando o uso de dados pessoais no contexto propaganda eleitoral e adequando a regulamentação eleitoral à LGPD. Para além da tutela preventiva, importante precedente do TSE serve de parâmetro para que o uso indevido de dados pessoais possa ser enquadrado nas disposto no art. 22 da Lei das Inelegibilidades, (caracterizando abuso de poder econômico ou político, ou uso indevido dos meios de comunicação, a depender do caso) e sujeitando a candidatura à grave sanção de cassação do registro ou, se eleito o postulante, de seu diploma. Para aplicação dessas drásticas penalidades, com o fim de preservar a lisura do pleito, não se exige necessariamente o prévio conhecimento do candidato.

Dentre os vários segmentos populacionais cujos dados ensejarão estratégias de campanhas políticas direcionadas, o feminino é especialmente disputado. Ainda há muito o que avançar para assegurar a boa representatividade política da mulher no Brasil. Garantir a autodeterminação do eleitorado e o livre exercício do voto é, também, tarefa da Justiça Eleitoral.

Victor Nunes Leal, sua obra clássica, relembra que o Código Eleitoral de 1932, por ser “mais apropriado ao bom funcionamento do regime representativo”, contribuiu decisivamente para o declínio do coronelismo. E arremata: “a conclusão a tirar-se é que as condições do país já se haviam alterado a ponto de exigir a sua promulgação” (Leal, 2012, p. 236). Na comemoração dos 90 anos desse diploma legal que tanto favoreceu o regime democrático brasileiro, impõe-se a reflexão sobre as condições do país hoje, e que tipo de legislação e de resposta jurisdicional elas exigem.

Normativamente, os olhos de toda a comunidade eleitoral, inclusive internacional, estão voltados para o melhor desenho institucional de proteção de dados, com vistas à garantia da igualdade de oportunidades no pleito. As eleições brasileiras trarão aprendizados institucionais relevantes para a tutela de dados pessoais.

Referências

AFLALO, Hannah Maruci. **Voto, verdade e representação: reconstruindo os debates do Código Eleitoral de 1932**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26062018-115055/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito eleitoral regulador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ANTONIALLI, Dennys Marcelo. **A arquitetura da internet e o desafio da tutela do direito à privacidade pelos Estados nacionais**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112020-144100/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. **Revista Estudos Institucionais – REI**, v. 5, n. 3, p. 1234-1313, 2019.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Harold. **Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics**. New York: Oxford University Press, 2018.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Gen – Forense, 2021.

CASTELLS, Manuel. Communication, power and counter-power in the network society. **International Journal of Communication**, v. 1, n. 1, p. 238-266, 2007.

CRUZ, Francisco Brito *et al.* **Direito eleitoral na era digital**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

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.

DE MELO, LÍlian Cintra. Enduring issues of digital exclusion, emerging pressures of internet regulation in **Brazil**. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, v. 2, n. 1, p. 287-326, 2022.

DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. *In*: MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (org.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica; Gilberto Velho. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

FACHIN, Luiz Edson. Mídia e poder judiciário: entre transparência e coerência – idéias para um ensaio preliminar. **Revista USP**, n. 101, p. 121-128, 2014.

LATINOBARÓMETRO, 2021. Disponível em: www.latinbarómetro.org.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 100, p. 189-200, 2005.

LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, p. e003, 2019.

MENDES, Laura Schertel; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. Proteção de Dados para além do consentimento: tendências de materialização. *In*: MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (org.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral**: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política. 2014. Dissertação (Mestrado) - 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.

OLIVEIRA, Adriana Vidal de; NORONHA, Joanna. Afinal, o que é “mulher”? E quem foi que disse? **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25169>. Acesso em: 17 jul. 2022.

PAIVA, Eliane Martins de; PIGOLA, Angélica; COSTA, Priscila Rezende da. Inovação disruptiva digital e capacidades dinâmicas: estruturas e vínculos intelectuais. **Exacta**, 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAIS, Diogo *et al.* **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira *et al.* **Candidatas em jogo**: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito, 2020.

REFOSCO, Helena C. Law, development and access to education: a Brazilian case study of class actions. **Columbia Human Rights Law Review**, Nov. 10, 2020. Disponível em: <https://hrlr.law.columbia.edu/hrlr-online/law-development-and-access-to-education-a-brazilian-case-study-of-class-actions/>.

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

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. **Dados pessoais**: LGPD e as eleições. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

TRENTO, Simone; HORTA, Ricardo de Lins e. A LGPD e a Justiça Eleitoral: como minimizar o impacto do uso abusivo de dados pessoais no funcionamento da democracia. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, p. 59-66, 31 jul. 2021.

VARGAS, Marco Antonio Martin. **A crise democrática na atividade “interna corporis” dos partidos políticos**: a voz dos filiados partidários é ouvida?. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

UNITED NATIONS. **Transforming our world**: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, 2015.

WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (org.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Como citar este artigo:

REFOSCO, Helena Campos; TRENTO, Simone; NASCIMENTO, Larissa Almeida. Democracia, proteção de dados pessoais e voto feminino nas eleições brasileiras. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 127-151, jan./jun. 2022.

FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO: UM ESTUDO DE CASO

Fraud to gender quotas: a case study

Adriana Soares Alcântara*

Roberta Laena Costa Jucá**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 31/10/2022

* Doutoranda em Planejamento e Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará, Mestra em Planejamento e Políticas Públicas. Servidora do TRE-CE e componente da Comissão de Participação Feminina. (asoares@tre-ce.jus.br)

** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Analista Judiciária do TRE-CE, Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral e componente da Comissão de Participação Feminina. (robertalaena@tre-ce.jus.br)

Resumo

As disputas eleitorais brasileiras aos cargos proporcionais são permeadas de problemas quanto ao cumprimento das cotas de gênero. Os partidos políticos burlam a norma eleitoral que prevê o mínimo de 30% de cada gênero nas listas de candidaturas e registram candidatas fictícias apenas para atendimento da exigência legal, aumentando a desigualdade de gênero e passando a mensagem de que mulheres não servem à política. Nesse contexto, este artigo analisa julgados proferidos em um caso de fraude à cota de gênero ocorrido no município de Croatá/CE, partindo da hipótese de que as decisões judiciais podem influenciar o comportamento partidário nessa temática. Para tanto, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o estudo de caso como método.

Palavras-chave: fraude; cota de gênero; estudo de caso.

Abstract

Brazilian electoral disputes for proportional positions are permeated by problems regarding compliance with gender quotas. Political parties circumvent the electoral norm that provides for a minimum of 30% of each gender on the candidacies lists and register fictitious candidates, just to meet the legal requirement, increasing gender inequality and sending the message that women do not serve politics. In this context, this article analyzes judgments handed down in a case of fraud to the gender quota that occurred in the municipality of Croatá/CE, based on the hypothesis that judicial decisions can influence party behavior on this subject. Therefore, we carried out bibliographic and documental research, using the case study as a method.

Keywords: fraud; gender quotas; case study.

Introdução

Desde a obrigatoriedade da reserva de cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras, estabelecida em 2009, as agremiações partidárias vêm incrementando formas de burla a essa ação afirmativa, cujo objetivo é minimizar a desigualdade de gênero na política. O uso de candidaturas fictícias, aquelas em que as mulheres candidatas não possuem real intenção na disputa ou sequer consentem com o registro, preenche a cota exigida pela norma eleitoral, mas afronta o seu objetivo.

Em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferiu decisão paradigmática sobre o tema. No Recurso Especial n. 193-92/PI, a Corte reconheceu a fraude à cota de gênero no município de Valença, no Piauí, notadamente pela semelhança nos registros de campanha das candidatas e pelo ínfimo número de votos por elas obtidos. A partir desse caso, muitas situações similares foram julgadas – ou ainda estão *sub judice* – na mesma linha de entendimento pela Justiça Eleitoral em todo o Brasil.

É nesse contexto que o presente artigo se debruça sobre os julgados proferidos em duas instâncias da Justiça Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral de n. 0600306-17.2020.6.06.0074, proposta pela Representante do Ministério Público Eleitoral no município de Croatá/CE. Realiza-se uma análise jurídico-social das decisões de primeiro e segundo graus com o intuito de fortalecer o debate e de incentivar as análises comparativas dos julgados na Justiça Eleitoral, para além da repetição de ementas. A hipótese a ser testada na presente pesquisa é de que as decisões judiciais proferidas nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs) servem de meio de análise jurídica e social das candidaturas femininas, permitindo a mudança no comportamento dos partidos políticos e no tipo de informação distribuída às candidatas.

Entendemos que se faz necessário o monitoramento das ações de investigação judicial eleitoral apresentadas para apurar práticas de fraude às cotas de gênero. O acompanhamento e o mapeamento de sua interposição e tramitação, bem como dos resultados de julgamento podem trazer resultados importantes para a representação feminina e para a organização partidária como um todo.

O artigo divide-se em três tópicos: o primeiro resume os incentivos institucionais brasileiros para a participação da mulher na política, com

destaque para o estabelecimento das cotas; o segundo descreve a ação de investigação judicial eleitoral como instrumento para a apurar as fraudes às cotas de gênero; o terceiro tópico faz uma análise jurídico-social da AIJE n. 306-17, do município cearense de Croatá, julgada procedente em primeiro grau com decisão confirmada à unanimidade pelo Pleno de julgamentos do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Para tanto, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o estudo de caso como método.

1 Incentivos institucionais à participação política feminina

Vários são os incentivos institucionais para a redução dos custos da participação feminina no cenário político brasileiro. Consoante pesquisa de Alcântara, Pessoa Jr. e Parente (2020), a legislação vigente traz diversos incentivos para a maior participação da mulher na política.

Os incentivos financeiros são estabelecidos pelas Leis n. 9096/1995,¹ n. 13.487/2017² e n. 13.488/2017,³ com distribuição de percentuais do Fundo Partidário e do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e têm o claro objetivo de incrementar a participação feminina. Cita-se, também, o art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, que prevê a aplicação de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, reservando à Secretaria da Mulher a criação e a execução dos referidos programas ou, a instituto presidido pela Secretaria da Mulher, em nível nacional. O percentual mínimo é de 5% do total dos recursos.⁴

¹ Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

² Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

³ Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

⁴ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

O FEFC foi criado no ano de 2017 para suprir a ausência das doações feitas por pessoas jurídicas. É disciplinado pela Resolução n. 23.605/2019⁵ e tem a sua distribuição orientada pelo resultado das eleições anteriores para os cargos de deputado federal e senador. Com a edição da Emenda Constitucional n. 111/2019,⁶ passa a contemplar o repasse em dobro em função de votos dados aos candidatos negros e às candidatas. Com relação às candidaturas femininas de cada partido, há a obrigação de aplicação de percentual não inferior a 30% a partir de um critério de proporcionalidade.

Por ocasião das prestações de contas de eleições e de exercícios financeiros das agremiações partidárias, há a previsão normativa da fiscalização, por parte da Justiça Eleitoral, da aplicação dos percentuais estabelecidos nas normas referidas. Todavia, isso não impede o descumprimento das exigências, conforme se observa nos julgamentos proferidos que resultam em sanções aos partidos políticos (Bertolin; Carvalho, 2021). Inclusive, cabe salientar que a edição de Emenda Constitucional n. 117,⁷ não obstante tenha inserido na Constituição Federal previsões de aplicação de recursos que já constavam nas normas eleitorais, anistiou os partidos que deixaram de repassar os recursos no percentual referido. Consoante o art. 3º da EC n. 117/2022:

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

⁵ Res. n. 23.605, de 17/12/2019 – Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

⁶ Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.

⁷ Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Nesse mesmo sentido, registramos o julgamento no REspEl n. 0605216-26, julgado em 2/6/2022, sob a relatoria do Ministro Sérgio Silveira Banhos.⁸

Percebemos, pois, mais um incentivo institucional à participação das mulheres na política que não vem conseguindo ser concretizado na prática. Ao que parece, há uma aliança institucional com vistas a minimizar o impacto da legislação; os partidos devem investir no estímulo às mulheres, mas, se nada fizerem, não há problema, a própria legislação acoberta a situação, o que acaba tornando esse incentivo uma letra morta.

A propaganda eleitoral também pode ser utilizada como instrumento de incentivo: a reserva de tempo nas inserções partidárias – prevista na Resolução n. 23.679/2022⁹ – para a promoção e difusão da participação política das mulheres é um exemplo de incentivo institucional. Os §§ 1º e 2º do art. 3º trazem a obrigatoriedade de que as inserções “promovam e difundam de forma efetiva a participação das mulheres na política, sendo insuficiente, para essa finalidade específica, a aparição de filiadas e detentoras de mandato eletivo tratando de assuntos diversos”. Não há previsão de fiscalização da utilização de 30% do tempo ou ainda quaisquer sanções na hipótese de desobediência, ausências que podem fazer as exigências caírem no vazio.

O estabelecimento das cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras, visto como ação afirmativa ou ainda como política pública, foi inserido na Lei n. 9.504/1997,¹⁰ repetindo a estipulação prevista na Lei n. 9.100/1995.¹¹ Observa-se que a previsão de reserva de 30% das vagas não surtiu muito efeito e foi substituída pelo termo “preencher”: os partidos deveriam, então, preencher as vagas com candidatas mulheres. Esta inovação veio com o advento da Lei n. 12.034/2009.¹²

⁸ REspEL n. 0605216-26: O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, para reduzir a sanção de suspensão das quotas do Fundo Partidário para o período de um mês, bem como para excluir a determinação de ressarcimento ao erário do valor que deixou de ser aplicado nas candidaturas femininas, mantendo a desaprovção das contas do partido, nos termos do voto do relator. Vencidos parcialmente os Ministros Alexandre de Moraes e Mauro Campbell Marques.

⁹ Resolução n. 23.679/2021 – Regulamenta a propaganda partidária gratuita em rádio e televisão realizada por meio de inserções nos intervalos da programação normal das emissoras.

¹⁰ Estabelece normas para as eleições.

¹¹ Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências.

¹² Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Observa-se que mais de uma década se passou entre a edição da Lei n. 9.504/1997 e a sua alteração, em 2009. Se o estabelecimento de cotas pode ser considerado como uma verdadeira política pública, segundo Bolognesi (2012), por que uma década separa a sua criação de uma alteração tão substancial?

Bolognesi (2012, p. 115) sustenta que não basta candidatar-se, há outros aspectos que devem ser considerados para que a política pública tenha sucesso. O autor relaciona o tempo de dedicação da mulher à política, o exercício de tarefas de cuidado de terceiros e o modo de existir das listas de candidaturas, destacando a importância das cotas e afirmando que a política de cotas como política pública tem impacto positivo na participação e no recrutamento de mulheres na política. Entretanto, o autor frisa a importância do papel dos partidos políticos na implementação desta política, em afirmativa que é repercutida por Caminotti e Freidenberg (2016, p. 124).

Para as autoras, a quantidade de candidaturas efetivas, a existência de listas fechadas e as sanções aos que deixarem de cumprir as cotas são propriedades que condicionam a efetividade das cotas. Definem que

Las cuotas de género son medidas que promueven la inclusion de mujeres em las candidaturas partidárias para revertir patrones históricos de discriminacion. Com sus variantes, estas medidas estan presentes em más de cien países que se diferenciam tanto em su organización política – sistemas parlamentários y presidencialistas, unitários y federales – como em sus niveles de desarrollo (Caminotti; Freidenberg, 2016, p. 123).

Na pesquisa empreendida sobre a força das cotas de gênero, as autoras analisam as regras aplicadas na Argentina e no México e constataam como os resultados são diferentes a partir do desenho utilizado. Há, no estudo, uma análise sobre a força das cotas e a construção de um índice para tanto, o Índice de Fortaleza das Cotas (IFC), mensurado pelos seguintes critérios: a) tamanho da cota; b) mandado de posição; c) previsão de penalidades; d) alcance; e e) ausência de válvula de escape.

Acerca da relevância do papel das agremiações partidárias para a implementação das cotas, defendemos em pesquisa anterior uma necessária e urgente mudança de comportamento dos partidos.

Concordando com a tese da necessária boa-fé das cúpulas partidárias, sem deixar de apontar a enorme resistência ainda existente no Brasil, defendemos que “uma mudança na cena partidária desde os feminismos poderia ser um bom caminho para o resgate da valorização da própria política como elemento democrático fundante da vida em sociedade [...]” (Laena, 2020, p. 300).

Ainda assim, outra indagação se mostra pertinente e atual: passados mais de 25 anos do surgimento dessa política pública, por que essa medida não resultou em uma participação mais numerosa de mulheres na política? Temos hoje, em 2022, uma média de 15% de mulheres no Legislativo e de 12% nas prefeituras, sendo irrisório o número de mulheres nos governos estaduais, a demonstrar o longo o caminho para os 30% previstos pela política pública. Por qual motivo?

Se pode ser verdade que somente uma mudança radical do sistema – de reserva de candidaturas para reserva de assentos – poderia resolver essa problemática, é certo que as cotas de gênero são um bom incentivo institucional à participação feminina na política. O problema está na burla ao desenho vigente: os partidos registram mulheres de forma fictícia apenas para cumprimento da norma, algumas vezes sem o consentimento das candidatas, mas também mediante coação, indução a erro e outras formas.¹³ Há uma grave violência política de gênero nesses registros fictícios, a passar a mensagem de que mulheres não são aptas à esfera pública.

Como *res* sem valor, somos utilizadas como mercadoria eleitoral para que os partidos perpetuem a masculinidade no poder. A cada eleição, muitas mulheres são inscritas como candidatas sem nenhuma intenção real no pleito – em alguns casos, sem nem mesmo saber que estão se candidatando a um cargo eletivo.

[...]

Nessa dinâmica, há a configuração de uma fraude eleitoral praticada pelos partidos políticos, com a finalidade de garantir que seus candidatos reais – majoritariamente homens – participem da disputa eleitoral. Sem compromisso com a lei e com as regras morais, tampouco com o princípio constitucional da igualdade de gênero, essas entidades usam mulheres para viabilizarem o deferimento do registro das chapas e a eleição dos concorrentes de seu interesse (Laena, 2020, p. 147).

¹³ Acerca da tipologia das candidaturas fictícias de mulheres, conferir Laena, 2020.

Todos esses incentivos institucionais demonstram uma intenção social de mudança em prol da igualdade de gênero da política. São avanços legais que mostram o que queremos e apontam um horizonte possível. O diagnóstico dos obstáculos enfrentados por todos eles nos parece um bom caminho de investigação na busca por melhorias.

2 A ação de investigação judicial eleitoral como procedimento para apurar a fraude às cotas de gênero

A fraude à cota de gênero pode ser investigada tanto no bojo de Ação de Impugnação de Mandado Eletivo (AIME) como em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). A AIME, prevista na Constituição de 1988, terá lugar em caso de abusos do poder econômico, corrupção ou fraude ocorridos na campanha eleitoral; por seu turno, a AIJE é prevista no art. 22 da Lei Complementar 64/90¹⁴ para combater o abuso de poder econômico ou político, assim como o abuso no uso dos meios de comunicação social nas eleições brasileiras.

Como salienta Marcos Minami (2022), a AIME exsurge como meio processual mais adequado para investigar a burla dos partidos à cota de gênero, já que o cerne da investigação dessas situações reside na fraude. Todavia, é pacificado o entendimento de que é possível o uso das AIJEs para o mesmo fim, considerando que o abuso de poder deve ser entendido de forma ampla para abranger as fraudes, incluindo a fraude à cota de gênero.

Essa previsão de ajuizamento das ações de investigação judicial para investigar a prática de fraude às cotas de gênero consta no REspe n. 243-42.2012.6.18.0024/PI, julgado em 16/8/2016 pelo Ministro Henrique Neves da Silva. A decisão se refere às eleições de 2012 e abre a possibilidade do uso da AIJE em razão da constatação da fraude, reformando entendimento do Regional piauiense.

O REspe n. 193-92/PI da relatoria do Ministro Jorge Mussi, encerrado em 17/9/2019, segue a mesma linha de entendimento:

O mesmo raciocínio incide na hipótese de fraude, que, embora não prevista de forma expressa no mencionado dispositivo, também pode ser apurada em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)

¹⁴ Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

por afronta à higidez do pleito. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Referido acórdão também ratifica a existência da fraude e sustenta a cassação da totalidade das candidaturas de duas coligações que se utilizaram de candidatas fictícias. É considerado *leading case*: a partir deste julgado, restou pacificado na jurisprudência nacional o entendimento segundo o qual caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à cota de gênero de 30% das candidaturas, e referida fraude, em eleições proporcionais, implica a cassação de todos os candidatos e candidatas registrados(as) pela legenda ou pela coligação.

Para caracterização da fraude, a decisão considerou o quantitativo de votos e os gastos com propaganda das cinco candidatas fictícias envolvidas:

[...] a extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil, nos seguintes termos: '[...] uma única compra de combustível e pagamento de serviços jurídico e contábil, utilizando-se de recursos financeiros próprios; todos os registros de bens estimáveis referem-se à cessão de uma moto e serviços de motoristas [...] Todos os abastecimentos foram feitos no mesmo estabelecimento [...] em valores não muito divergentes [...]'. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Por essa decisão, todas as pessoas beneficiadas pela fraude sofreram penalidade de perda do registro, independentemente de prova de participação ou anuência. Firmou-se, assim, posicionamento pela prescindibilidade da análise do elemento subjetivo para a incidência desse tipo de sanção:

evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima. (Recurso Especial

Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Ao final, a Corte eleitoral expressa a conclusão pela configuração da fraude, destacando o escopo inclusivo da ação afirmativa:

caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à quota mínima de gênero de 30% de candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97), em verdadeira afronta ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da CF/88), e, ainda, aos esforços envidados pelo legislador, pela Justiça e pela sociedade para eliminar toda e qualquer conduta que, direta ou indiretamente, diminua ou exclua o relevante e imprescindível papel das mulheres no cotidiano pessoal, profissional e político do país. (Recurso Especial Eleitoral n. 19392, Acórdão, Relator Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

Após a decisão paradigma, observamos que os julgamentos recentes do TSE deram margem, em um pequeno intervalo de tempo, à interposição de ações e à busca pela redução das desigualdades no que se refere à participação da mulher na política. A partir das eleições municipais de 2020, portanto, observamos a interposição de muitas AIJEs no primeiro grau de jurisdição.

A Justiça Eleitoral no Ceará, por exemplo, recebeu cerca de 60 ações e, até o mês de julho de 2022, foram julgadas 55 ações pelo Tribunal Regional Eleitoral, das quais 14 pela cassação dos mandatos.

Para este estudo de caso, vamos analisar o julgamento proferido na AIJE n. 06.00306-17.2020.6.06.0074, do município de Croatá/CE. Pretendemos detalhar elementos jurídicos e sociais dos julgados, com o intuito de comprovar que o mapeamento das ações se faz necessário e que as decisões de cassação são fundamentais para uma mudança de cultura partidária.

3 O caso de Croatá/CE – anotações sobre a AIJE n. 306-17

A AIJE n. 0600306-17.2020.6.06.0074 foi proposta pela representante do Ministério Público de Croatá, município pertencente à 74ª Zona Eleitoral. Foram representados(as) por fraude à cota de gênero

sete homens candidatos e três mulheres candidatas, todos(as) filiados(as) Partido Social Democrático (PSD).

Conforme o Registro de candidatura do PSD em Croatá, as candidaturas cumpriam a exigência constante no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. Observa-se, a princípio, que a apresentação das candidaturas em obediência ao percentual exigido não diz muito acerca do cumprimento do objetivo constante na norma. Sendo comum a prática do registro de candidaturas fictícias pelos partidos, a verdade é que o registro formal de uma lista contendo 30% de candidatas mulheres representa muito pouco em termos de inclusão democrática, que é a finalidade da cota como ação afirmativa.

Conforme a inicial, a representante ministerial identificou candidatas aos cargos de vereador que não concorreram de modo efetivo nas eleições de 2020 e instaurou o Procedimento Preparatório Eleitoral para apurar as candidaturas fictícias das três mulheres candidatas, aqui nominadas de *candidata 1*, *candidata 2* e *candidata 3*. As acusações de fraude se basearam na inexistência de despesas com material de campanha e na realização de propaganda eleitoral em rede social em favor de três homens candidatos, no caso aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador do município de Croatá. Anota-se que a *candidata 1*, que teve seu nome na urna registrado fazendo referência ao marido candidato a vereador, não recebeu voto. A *candidata 2* também recebeu nenhum voto; e a *candidata 3* recebeu apenas um voto.

As alegações da promotora eleitoral foram contestadas pelo PSD, que afirmou que as candidaturas foram registradas com a intenção inicial de serem efetivas. A defesa sustentou, ainda que: a candidatura da *candidata 1* pretendia substituir a candidatura do marido na hipótese de indeferimento, uma vez que ele possuía alguns processos que poderiam obstaculizar a pretensão; a candidatura da *candidata 2* teria sido atravessada por problemas pessoais, que motivaram sua desistência, embora não tenha formalizado a renúncia em concorrer; e, por fim, a candidatura da *candidata 3* teria sido efetiva, mas suas pretensões teriam sido “duramente confrontadas com a realidade”. Repete-se com aspas a expressão utilizada pela defesa das representadas que – metaforicamente e ainda que não seja o seu objetivo – traduz as dificuldades enfrentadas pelas candidatas: a realidade de todo o procedimento com vistas à eleição para cargos públicos não é fácil, sobretudo para mulheres.

Ademais, para a representante do Ministério Público, caracterizada a fraude que possibilitou o registro, a disputa e a recepção dos votos que deram ao partido impugnado o quociente partidário capaz de eleger o candidato eleito, é necessário desconstruir os mandatos obtidos a partir do censurável expediente.

A decisão proferida em primeiro grau de jurisdição acolheu as alegativas e reconheceu que o caso em exame configurou fraude:

O caso dos autos, claramente, se amolda ao julgado: nas únicas três candidaturas, a votação foi pífia (apenas uma delas logrou um único voto); uma das candidatas expressamente enfatizou que iniciou corrida eleitoral contra seu próprio companheiro, tendo feito campanha em prol deste; nenhuma delas gastou com propaganda eleitoral, inobstante tenham pago advogado e contador, R\$ 500,00 a cada, a despeito da insuficiência de recursos expressamente declarada pela candidata 3. (PJE – AIJE n. 0699306-17, Juízo da 74ª Zona Eleitoral de Guaraciaba do Norte, decisão proferida em 2.2.2021)

Não só a pouca votação foi considerada para a caracterização da fraude de que se fala, de modo que a julgadora, analisando a prestação de contas das três candidatas, entendeu que havia detalhes indicativos da prática da conduta: utilização de recursos no mesmo valor e pagamentos aos profissionais referidos com depósitos não identificados, no mesmo valor e efetivados na mesma data.

Confirmando o entendimento constante em julgados recentes do TSE, a juíza eleitoral da 74ª Zona de Guaraciaba do Norte entendeu por aplicar a sanção de inelegibilidade por oito anos aos nomes envolvidos na fraude configurada: as três candidatas mulheres e um candidato homem.

Reitera-se, assim, a importância de que os detalhes de cada ação sejam considerados para a caracterização da fraude às cotas de gênero e que as decisões sejam analisadas de modo a permitir a compreensão do comportamento dos atores envolvidos: partidos, candidatas(os) e órgãos da Justiça Eleitoral.

Neste ponto, trazemos à colação o entendimento de Fairclough (2016) sobre o emprego da análise de discurso como forma de análise social. Os julgamentos podem ser considerados definidores de mudança de entendimento ou, ainda, como mudança de comportamento.

Importante, pois, atribuir responsabilidades às instituições pelas mudanças nos comportamentos sociais.

Em segundo grau de jurisdição, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará¹⁵ confirmou a decisão primeira. Considerou o relator ser inegável que o fomento e a ampliação da participação feminina são grandes desafios da democracia brasileira. Analisou, em seguida, a atuação político-eleitoral das candidatas e a inexistência de quaisquer atos de campanha, nem mesmo em redes sociais, de modo que ficou claro que elas não teriam buscado os votos de eleitores e eleitoras. Ratificou o entendimento de que todas as candidaturas vinculadas ao DRAP – Demonstrativo de Regularidade Partidária – deveriam ser cassadas com a consequente retotalização dos votos.

Por fim, em trecho do voto transcrito na ementa, asseverou que a fraude na cota de gênero ocorre de forma corriqueira “diante da reconhecida dificuldade de se localizar mulheres com interesse político”, afirmação que comprova a reprodução de estereótipos que carecem de mais investigações e convidam à reflexão acerca da inserção da mulher no espaço público, dominado por homens.

Essa afirmação constante do acórdão talvez seja a resposta mais alegada pelos partidos políticos em todo o Brasil: não há mulheres interessadas em política. Além da incorreção, porque claramente há mulheres que desejam e querem a vida política, a frase desconsidera todos o peso da divisão sexual do trabalho que atribui às mulheres uma sobrecarga de atribuições e as coloca em situação de total desvantagem em relação aos homens.

De fato, muitas mulheres que poderiam participar das disputas eleitorais, que se interessam pela política partidária e almejam cargos de representação não possuem condições reais de optar pela vida pública. Imaginemos a situação de uma mãe solo, que trabalha por dois expedientes e cuida da casa, de filhos e filhas, muitas vezes também de familiares em idade avançada. Por mais interesse pela política que ela tenha, a realidade de vida torna essa vontade apenas um desejo, dado o custo social a ser enfrentado em caso de opção pela vida pública. Ou seja, não se trata apenas de vontade, mas de possuir condições.

Então, quando um representante partidário – normalmente homem – afirmar que não há mulheres interessadas, devemos responder com uma pergunta: o que a sua agremiação partidária faz para estimular, incentivar e financiar mulheres na política? Quantas

¹⁵ RE n. 0600306-17.2020.6.06.0074, julgado em 5/5/2021.

capacitações e eventos em prol da participação feminina o seu partido já organizou? Há quanto tempo a sua entidade prepara mulheres para a vida partidária?

Sabemos que, via de regra, as respostas não serão animadoras. Pesquisas¹⁶ sobre a vida partidária no país mostram a falta de investimento em candidaturas femininas, consideradas pouco viáveis, porque mulheres não possuem capital político. Também há dados mostrando que as agremiações não cumprem a regra que determina a destinação dos 5% do Fundo Partidário para ações de incentivo à participação das mulheres na política. Infelizmente, o cenário é este e não será diverso enquanto não tivermos uma educação para igualdade e uma mudança cultural em relação aos papéis de gênero na sociedade (Bertolin; Carvalho, 2021).

Por isso, entender o que há por trás da invisibilidade feminina na política e em várias outras searas é um grande passo para compreendermos em que medida a igualdade formal passa a ser um problema. Sobre o assunto, Kritsch (2012) faz a defesa da abordagem diferenciada das mulheres. Para ela,

Igualdade de gênero pode não significar igualdade entre os sexos. Quando mães trabalhadoras – responsáveis ainda pelo cuidado da casa – adentram a competição por mercado de trabalho, seu fardo é imensamente mais pesado que aquele dos homens com os quais elas pretendem concorrer. Por isso, é importante saber se o sexo foi levado em conta quando se pensou a instituição ou a/o ocupante do cargo, pois igualdade não pode ser alcançada quando se permite que os homens elaborem a maior parte dos papéis e posições sociais relevantes com base numa preferência de gênero, isto é, de acordo com seus interesses (masculinos) (Kritsch, 2012, p. 20).

Voltando a nossa hipótese – *decisões judiciais proferidas nas ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) servem de meio de análise jurídica e social das candidaturas femininas, permitindo a mudança no comportamento dos partidos políticos e no tipo de informação distribuída às candidatas* –, temos, nesse caso, duas observações a destacar.

Primeiro, que a decisão reconhecedora da fraude à cota de gênero, em razão da prova robusta dos autos de ausência de campanha

¹⁶ Sobre o tema, conferir: Araújo, 2005; Merlo, 2018.

real e considerando a ínfima quantidade de votos das candidatas fictícias, serve como análise social das candidaturas femininas e pode ser um importante instrumento de mudança do comportamento partidário. O detalhamento da situação, a narrativa constante dos autos e a análise das provas consistentes sobre os fatos ocorridos, tudo constitui elemento importante de exame social das práticas existentes em todas as candidaturas, notadamente em relação às mulheres candidatas. E, claro, a decisão pelo reconhecimento do ilícito e pela cassação servem de exemplo, indicando o que os partidos não devem fazer nos pleitos vindouros.

A cada decisão proferida com esses detalhamentos, mostrando como ocorre a fraude, mais registros oficiais temos acerca da situação. As ações são uma espécie de mapeamento dos fatos, a demonstrar a relação entre partidos políticos e mulheres nesse processo de disputa eleitoral e a confirmar o sexismo, o machismo e até mesmo a misoginia existente no âmbito dessas entidades, que ainda tanto resistem a mais mulheres na política. Então, sim, nossa hipótese se comprova e entendemos que essas decisões podem coibir futuras práticas fraudulentas.

Por outro lado, um segundo ponto deve ser sublinhado: é preocupante que uma decisão judicial reproduza estereótipos de gênero, como esse da suposta falta de interesse das mulheres pela política, como uma espécie de justificativa para o ato praticado. Dizer expressamente que não há mulheres dispostas à vida política é justificar o uso de candidaturas fictícias e legitimar esse tipo de violência política de gênero.

A despeito da mensagem positiva que a cassação passa para a sociedade, a afirmação de ser reconhecida a dificuldade de encontrar mulheres, sem uma explanação mais aprofundada sobre o tema, pode minar toda a força do exemplo que se tem nas ações judiciais. Como esperar um novo comportamento partidário quando o próprio Poder Judiciário justifica, em decisão, a prática da fraude?

Nesse ponto, então, nossa hipótese falha. Não há um novo horizonte possível para os partidos políticos enquanto o entendimento institucional for este. Ou nos educamos como sociedade para termos um outro olhar sobre os gêneros ou falharemos por muito tempo.

Considerações finais

Transcorridos mais de 25 anos da implementação das cotas de gênero nas disputas eleitorais para os cargos proporcionais no Brasil, a sub-representação das mulheres na política ainda é uma infeliz realidade. Agremiações partidárias insistem na burla à legislação, cooptando e registrando candidatas fictícias, sem intenção real na disputa, em vez de estimular, capacitar e financiar mulheres com interesse e capacidade de assumirem candidaturas reais.

Em razão disso, desde 2019, após paradigmática decisão do TSE no caso de Valença, no Piauí, tribunais eleitorais em todo o país estão analisando e julgando ações que tem por objeto a fraude à cota de gênero. Neste estudo de caso, nos detivemos nas decisões proferidas na Ação de Investigação Judicial Eleitoral de n. 0600306-17.2020.6.06.0074, que apurou uma fraude ocorrida no município de Croatá/CE.

A partir de uma análise textual dos dois julgamentos, em primeira instância e no TRE-CE, concluímos que as decisões consistem em meios de análise do *modus operandi* dessa conduta fraudulenta e violenta das candidaturas fictícias, servindo de mapeamento de uma prática naturalizada e ainda pouco compreendida pela sociedade. Se é certo que ainda há uma certa dificuldade de diagnóstico desses casos, tais julgamentos se mostram promissores instrumentos desse necessário desvelamento.

Para além disso, as decisões são uma mensagem aos partidos políticos: essa violência política das candidaturas fictícias não será mais tolerada. Por isso mesmo, é lamentável e até mesmo contraditória a reprodução de estereótipos de gênero no bojo dos julgados. Justificar o ilícito na suposta ausência de mulheres interessadas, ainda que haja configuração da fraude e aplicação de sanção, reforça o imaginário social que dissocia mulheres da esfera pública e do poder político institucional e fortalece o argumento dos partidos que continuam priorizando candidatos homens.

O certo é que, para que tenhamos mais mulheres na política, considerando o sistema brasileiro de listas abertas de candidaturas, é imperiosa e urgente uma mudança cultural. Mulheres candidatas não devem mais aceitar o papel fictício nas disputas eleitorais, partidos políticos precisam estimular e financiar candidatas reais, representantes do Ministério Público devem investigar todos os casos

suspeitos a cada pleito e integrantes do Poder Judiciário precisam incorporar estudos de gênero na fundamentação das decisões. E, claro, toda a sociedade precisa se abrir para uma total reconfiguração das relações sociais, incorporando posturas, práticas e discursos outros, pautados na diversidade e na igualdade e que, sobretudo, tenham a paridade de gênero como meta.

Referências

ALCÂNTARA, Adriana Soares; PARENTE, Francisco Josenio Camelo; CHAVES, José Raulino, Participação feminina e aporte normativo. *In: Eleição municipal de 2020: cenários, disputas e resultados políticos*. Fortaleza: Edmeta, 2021.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, 2005, p. 193-215. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3724/2972>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; CARVALHO, André Norberto Carbone de. Participação feminina na política: uma pesquisa sobre o descumprimento do programa partidário de incentivo à participação da mulher. *In: Representatividade feminina e relações de poder*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2021. p. 38-59.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Revista Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 24 jul. 2022.

CAMINOTTI, Mariana. FREIDENBERG, Flavia. Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres em los âmbitos subnacionales em Argentina y Mexico. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, n. 228, 2016, pp.121-144. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/49291>. Acesso em: 24 jul. 2022.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília: UnB, 2019.

KRITSCH, Raquel. O gênero do público. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Teoria política e feminismo**: abordagens brasileiras. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 17-44.

LAENA, Roberta. **Fictícias**: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Radiadora, 2020.

MERLO, Marina. **Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas**: a atuação partidária na trajetória das eleitas. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o direito eleitoral**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

Como citar este artigo:

ALCÂNTARA, Adriana Soares; LAENA, Roberta. Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso. Brasília, DF, **Estudos Eleitorais**, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan./jun. 2022.

PRESIDENTE DO PARTIDO POLÍTICO E FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO: LEGITIMIDADE E LITISCONSÓRCIO ELEITORAIS

*President of the political party and fraud of gender quotas:
electoral legitimacy and joinder of parties*

Michelle Pimentel Duarte*

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 9/9/2022

 * Mestre em Direito (PUCRS). Especialista em Processo Civil (UNISUL) e em Direito Eleitoral (PUCMINAS). Instrutora de Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs). Formadora pela ENFAM. Analista Judiciária do TRE-MA. Coordenadora de Supervisão e Orientação na CGE/TSE. (michellepduarte@gmail.com.)

Resumo

Partindo de um julgado específico do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA), este artigo pretende analisar o papel do presidente ou da presidente de partido político como eventual parte nas ações por fraude à cota de gênero. O estudo apoia-se na crítica da evolução jurisprudencial do tratamento do litisconsórcio e ainda em breve revisão doutrinária correlata. Tanto a causa de pedir (o fenômeno das candidaturas fictícias) quanto o litisconsórcio não têm sido tratados com técnica adequada pelos tribunais brasileiros. Assim, a facultatividade do litisconsórcio em ações por fraude à cota de gênero, sem que mesmo se defina o que seria a fraude, qual o abuso e quem seria o abusador, deixa à margem do escrutínio as figuras centrais de gestão dos partidos políticos.

Palavras-chave: partido político; fraude; gênero; legitimidade; litisconsórcio.

Abstract

Starting from a specific judgment of the TRE-MA, this article intends to analyze the role of the president of a political party as an eventual party in the actions for fraud to the gender quota. The study is based on the criticism of the jurisprudential evolution of the joinder of parties and a related doctrinal review shortly. Both the cause of action (the phenomenon of fictitious candidacies) and the joinder of parties have not been dealt with with adequate technique by Brazilian courts. Thus, the optionality of joinder in actions for fraud against the gender quota, without even defining what the fraud would be, what the abuse would be and who the abuser would be, leaves central figures in the management of political parties out of scrutiny.

Keywords: political party; fraud; gender; legitimacy; joinder.

Introdução

O objeto deste artigo é a questão lançada com o julgamento do Recurso Eleitoral n. 0601052-84.2020.6.10.0004, julgado pelo TRE-MA em 2021, relatora Desembargadora Ângela Salazar, publicado no DJe em 23/8/2021.

Na origem, em maio de 2021, Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) por fraude à cota de gênero foi extinta com julgamento do mérito em razão do reconhecimento da decadência por não ter sido o polo passivo devidamente formado. Diante da categórica afirmação, na petição inicial, de que o presidente do partido político, representando a agremiação, teria produzido DRAP ideologicamente falso, o juízo de 1º grau decidiu pela obrigatoriedade de inclusão do presidente da grei no polo passivo.

O Tribunal, unanimemente, decidiu aplicar o julgado do Recurso Ordinário n. 0603040-10.2018/DF, o qual, revisando o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre litisconsórcio, fixou a tese segundo a qual não há litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político. Assim, a sentença foi reformada e o feito retornou à zona eleitoral para retomada do procedimento.

O litisconsórcio em ações eleitorais deve a sua compreensão à aplicação suplementar dos arts. 114 e 115 do Código de Processo Civil, uma vez que a legislação específica é praticamente silente ao indicar quais indivíduos devem compor o polo passivo. O art. 73 da Lei n. 9504/1997, ao iniciar a disciplina sobre condutas vedadas, indica os atos que, por ferirem a igualdade entre candidatos, não podem ser praticados por “agentes públicos, servidores ou não”. De maneira incipiente, tal dispositivo indica aqueles que devem ser demandados em caso de suposto descumprimento.

Ao mesmo tempo, a apuração de fraudes à cota de candidatura de gênero é construção jurisprudencial inacabada, que iniciou com o elastecimento do conceito de fraude como causa de pedir da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME) e, atualmente, alberga a hipótese da simulação dentre as causas de pedir da AIJE. Não tem se respondido, entretanto, de que tipo de abuso se trata e como, no percurso que parte da definição até a apresentação da candidatura, ou mesmo durante a campanha eleitoral, participam os diversos atores

para ocorrência da fraude com extrapolamento (abuso) de direito a eles ou elas concedido.

Quanto à regulamentação da AIJE presente na LC n. 64/1990, destaca-se que o art. 22 apenas dispõe sobre o cabimento da representação por abuso, sem indicar os legitimados passivos e a posição que sustentam dentro de uma arena de debates constituída pelo processo.

O projeto de Novo Código Eleitoral (PLP 112/2021), já aprovado na Câmara dos Deputados, tem como um dos objetivos superar as incongruências internas causadas pela dispersão da legislação eleitoral. No que há de contato com o tema aqui tratado, aponta-se que, no art. 616, §§ 1º e 3º, está previsto que fraude à cota de “sexo” constitui abuso de poder político e que os dirigentes que concorreram para a prática serão responsabilizados civil e penalmente. Mais adiante, no art. 618, § 4º, é reafirmada a possibilidade de impugnação ao mandato eletivo ante a ocorrência de fraude à cota de gênero. Por fim, o litisconsórcio recebeu uma seção inteira (arts. 648 a 651), com indicações taxativas de enquadramento nos tipos unitário e facultativo.

Estabelecidas as bases, indica-se que o problema a ser respondido reside em saber: decide adequadamente o Tribunal que, diante da narrativa de participação do dirigente partidário na fraude à cota de gênero, conclui pela facultatividade do litisconsórcio com os demais legitimados?

1 Percurso jurisprudencial sobre litisconsórcio e fraude à cota

Para responder ao problema posto, deve-se investigar como a jurisprudência tem construído respostas às controvérsias sobre litisconsórcio em AIJE por abuso de poder político e econômico e sobre cabimento de ações por fraude à cota de gênero. A discussão, como se verá, não passa livre de avanços e recuos, em parte pela influência da redação ruim do tema no Código de Processo Civil de 1973.

A partir do Recurso Ordinário n. 1696-77/RR, o TSE reconheceu que, em representações por conduta vedada, haveria disposição de lei expressa que determinaria litisconsórcio passivo necessário entre o agente público executor do ato e beneficiários do ato ilícito. A partir da leitura conjunta do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei n. 9504/1997, a conclusão extraída é a de que as sanções possíveis são aplicáveis a toda a cadeia de responsáveis e beneficiários, incluindo partidos políticos.

No julgamento do Recurso Especial n. 843-56/MG, a obrigatoria inclusão do agente público no polo passivo de AIJE, por abuso de poder político, foi justificada ante a sua competência para a prática do ato e diante da necessidade de levar a juízo argumentos que justifiquem a legalidade e a motivação da conduta. Outro fundamento foi a dificuldade que o candidato beneficiado teria para promover a própria defesa com base em fatos ou atos em relação aos quais, em tese, desconheceria as circunstâncias e motivações para a prática.

Neste julgado, que modificou o entendimento prevalente sobre litisconsórcio, o TSE estendeu a conclusão sobre litisconsórcio necessário nas Representações por conduta vedada para as AIJEs por abuso de poder político, entrelaçado ou não ao econômico, pois o conceito de condutas vedadas alimenta a significação do abuso de poder político.

Em 2019, o TSE, aplicando conceito de Teoria Geral do Processo, afirmou que o aspecto subjetivo da demanda é analisado com base nas afirmações da petição inicial, razão pela qual foi adequadamente formado o litisconsórcio entre o candidato beneficiado e o responsável pelo abuso, tal como indicado na narração liminar. No mesmo julgado, o Ministro redator do acórdão sinalizou, em *obiter dictum*, a necessidade de revisão do entendimento do TSE sobre litisconsórcio em AIJEs: não se formaria litisconsórcio em atendimento à ampla defesa, mas para preservar a eficácia e adequação da tutela jurisdicional (Respe n. 50120/MG, 2019).

No julgamento do Respe n. 325-03/MG, o TSE fixou entendimento, para as Eleições 2016, que o litisconsórcio necessário orientava a formação do polo passivo também em AIJE que discutisse somente a ocorrência de abuso de poder econômico. Segundo a ressalvada posição pessoal do relator, a redação do art. 22 da LC n. 64/1990 deixava taxativa a hipótese de facultatividade, regra em litisconsórcio segundo o Código de Processo Civil. Não havia disposição de lei ou relação jurídica que impusesse outra solução. A maioria dos Ministros compreendeu que deveriam figurar no polo passivo, além dos candidatos beneficiados, todos aqueles que tivessem alguma conduta ilícita atribuída na inicial. Era necessário garantir exercício da ampla defesa pelo candidato beneficiado contra ato praticado por terceiro, assim como haveria de se prover igualdade de tratamento em relação às demais demandas eleitorais.

No julgamento de AIJE por abuso de poder econômico em desfavor da chapa presidencial eleita, o TSE entendeu por classificar

como facultativo o litisconsórcio entre o então candidato beneficiado e os responsáveis pela instalação de *outdoors* no período da pré-campanha. Aplicando o art. 114 do CPC, o argumento lançado pelo relator foi inexistência de disposição de lei ou natureza especial de relação jurídica que imponha o chamamento de todos os autores da conduta ilícita (AIJE n. 060175222/DF, 2021).

O julgado mais recente consolidou a virada de direção na jurisprudência do TSE sobre litisconsórcio. Foi fixada a tese, a partir das Eleições 2018, segundo a qual não é “exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político” (RO n. 060304010/DF, 2021). Em boa medida, o relator assumiu os argumentos lançados no Respe n. 501-20/MG, embora, conforme defendido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, tal conclusão jurídica não encontre correlação com a controvérsia fática dos autos. A necessidade de inclusão, no polo passivo, de servidores públicos praticantes do ato e em tese subordinados ao mandatário – conclusão do TRE/DF decorrente de instrução probatória e não da narrativa da inicial – poderia ser resolvida com base em precedentes já mencionados, com destaque para aqueles que atraem a aplicação da teoria da asserção e distinguem o mandatário do agente subordinado.

A construção da definição sobre instrumentos para apuração de fraude à cota de gênero experimentou périplo jurisprudencial muito similar ao do litisconsórcio.

A partir do julgamento do Respe n. 149/PI, a fraude como causa de pedir da AIME, até então restrita a hipóteses relacionadas com a votação, teve o significado alargado para incluir “todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei”. Na origem, a AIME fora proposta sob narrativa de ocorrência de candidatura fraudulenta para cumprimento de cota de gênero prevista na Lei n. 9504/1997.

No Respe n. 243-42/PI, o cabimento da AIJE para apuração de atos que poderiam configurar conluio para subversão da cota de gênero foi efetivamente discutido pelo TSE e fica claro que se decidiu ampliar a apuração de fraude em AIJE porque não seria necessário esperar AIME quando todos os elementos já estariam presentes antes da diplomação. A fraude caracterizaria “abuso de poder” em sentido amplo. Foi a Ministra Luciana Lóssio quem, durante o julgamento, indicou que, em controvérsias fáticas como a apresentada, “tais fatos,

(...) podem ser apurados inclusive em sede de AIJE, com fundamento em eventual abuso do poder político por parte do partido/coligação e de seus representantes”.

O caso mais ruidoso sobre o tema, e frequentemente listado como aquele em que o TSE debateu a admissibilidade da AIJE como instrumento para fazer frente à fraude à cota, foi o Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI, em que a Corte determinou a cassação dos mandatos de todos os eleitos, independentemente do gênero. O polo passivo estava ocupado pelos vereadores cassados, suplentes e pelas coligações envolvidas, de modo que o tema não constituiu ponto controvertido.

Somente no julgamento conjunto do AgR-Respe n. 685-65/MT e no Respe n. 684-80/MT, o TSE firmou entendimento no sentido de que os suplentes, por terem mera expectativa de exercício de mandato eletivo, são atingidos mediatamente pela sentença que invalida o DRAP e, assim, a sua inclusão no polo passivo não é pressuposto para viabilidade da ação. Uma vez presentes como demandados, o litisconsórcio é facultativo.

2 Breves aspectos da construção doutrinária

A doutrina não é incisiva no debate sobre litisconsórcio em ações eleitorais. Quando estuda a cota de gênero e os instrumentos processuais para sua efetivação, tem se concentrado em pontos sobre cassação de mandatos, retotalização e o papel contramajoritário da Justiça Eleitoral.

Apenas um artigo foi localizado com elaboração direta sobre litisconsórcio e, nele, o autor concentra-se em argumentar sobre a decisão que indefere o DRAP a *posteriori* e, como isso, determina a obrigatoriedade da reunião de todos os candidatos no polo passivo. Prossegue afirmando que a sentença deve distinguir entre candidatas que não se beneficiaram do ocorrido, razão pela qual, apesar de necessário, o litisconsórcio não seria unitário (Peleja Júnior, 2018, p. 210). Além de solucionar a questão partindo da sentença, o autor não menciona o presidente de partido político.

Boa parte dos estudos tem por objeto o desfecho das ações e não a sua preparação. Ademais, a atividade do TSE resultou na abertura semântica de fraude e abuso de poder, de modo que tais causas de pedir não encontram

estruturação na LC n. 64/1990. Responder sobre litisconsórcio implica responder, primeiro, se há legitimidade passiva e se há relação jurídica que implique unidade processual. Assim, para construir a resposta ao problema apresentado na introdução, a revisão bibliográfica seguiu a trilha do método dedutivo ao longo das questões que tangenciam o objeto deste trabalho de conclusão: litisconsórcio em ações eleitorais, abuso de poder e conceito aberto, fraude como causa de pedir.

Conforme se afirmou em publicação anterior, a compreensão do texto e da posição em um sistema de normas dos artigos referentes a litisconsórcio no CPC leva à conclusão de que a regra geral é a facultatividade, sendo exceção justificada pelos critérios do art. 114 a cumulação de partes do tipo “necessária” (Duarte, 2021, p. 290). Estabelece o Código de Processo que disposição de lei ou natureza da relação jurídica e a correlação com a eficácia da sentença – e não com a sorte dos litigantes – indicam obrigatoriedade na multiplicidade de partes (Mello, 2018, p. 321).

A definição dos legitimados é produto da narrativa do autor, esclarece-nos a teoria da asserção. A legislação, por sua vez, ao determinar a quem cabe certa conduta ou omissão e ao estabelecer o que deve ser ressarcido ou como se reconstituirá o bem lesado, contribui para indicar, em tese, quem deve ser parte. Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 80). explicam, nesse caminho, que a ideia de parte não pode ser afastada do direito material, sob pena de frustrar os fins pragmáticos do processo

A clareza da LC n. 64/1990 ao definir o polo ativo da AIJE não se repete na definição do polo passivo, assim é adequado esmiuçar um tanto mais o que se diz sobre o tema.

Paulo Henrique Golambiuk (2018, p. 186) aponta uma das fontes do problema da multiplicidade de sujeitos na AIJE: “Ao prever a inelegibilidade em forma de sanção o legislador atribuiu à AIJE, provavelmente de maneira involuntária, a capacidade processual de se demandar (...) (i) candidatos não eleitos e (ii) terceiros que tenham *contribuído* para a prática delituosa”.

Sobre esse ponto, Roberta Maia Gresta, no Relatório do Eixo V do projeto de Sistematização de Normas Eleitorais do TSE, já advertiu que a norma sancionatória – inelegibilidade para todos os que tenham contribuído para o ato – orienta definição de legitimidade passiva e não pode ser confundida com regra de litisconsórcio unitário ou necessário (Brasil, 2019a, p. 124).

Para compreender quem abusa, é útil discutir o que seja abuso de poder, a razão legislativa para movimentar o Judiciário.

O abuso de poder político, causa de pedir da AIJE, tem previsão constitucional (art. 14, § 9º), seguida pela norma do art. 19 da LC n. 64/1990. Anna Paula Oliveira Mendes (2022, p. 52, 62-64) defende que, a despeito da diferença de texto entre os arts. 19 e 22 da LC n. 64/1990, a proteção do direito fundamental à elegibilidade dos cidadãos frente a um ativismo judicial intolerável impõe que se rechace a ideia ampliada de autoridade e se compreenda que o sujeito do abuso de poder político há de possuir vínculo com a administração pública.

Frederico Franco Alvim (2019, p. 170) já escreveu que os sujeitos do poder empregam-no em competições eleitorais para acumular preferências dos votantes em número que condicione o resultado do pleito. Quando as prerrogativas dos sujeitos empoderados rompem as fronteiras legítimas e causam desequilíbrio entre os demais competidores ou a má-formação da vontade popular, há o abuso. É dizer, “as práticas de abuso de poder ensejam a produção de manifestações e resultados políticos artificiais” (Alvim, 2019, p. 173).

Abuso, portanto, pressupõe normas que limitem possibilidades de um direito, um sujeito que tenha poder, um objetivo a ser alcançado e alguém que seja destinatário dos atos. A compreensão do conceito indeterminado de abuso de poder já é por si desafiadora. Trata-se de expressão legislativa aberta, que ganha significado dentro do espaço processual sob contraditório (Duarte, 2016, p. 109-114). Após o julgamento do Respe n. 243-42/PI, a abertura semântica foi aumentada para abrigar a noção de fraude.

Para João Andrade Neto, Roberta Gresta e Polianna Pereira (2018, p. 250-251), é inadequado o alargamento conceitual operado pelo TSE. O instituto da “fraude à lei” foi mal transposto do Direito Internacional Privado, no qual se exige a coexistência de ao menos duas normas: assim, uma conduta lícita isoladamente perde este atributo se realizada artificialmente para afastar a incidência de outra. Nesta construção, o abuso (de direito) é parte do conceito de fraude. Entretanto, após o julgamento citado, o alargamento das causas de pedir da AIJE resultou na transformação do abuso de direito, em categoria conceitual que é, simultaneamente, parte da fraude à lei e, quando identificado com abuso de poder, albergue da mesma fraude.

Os mesmos autores apontam questões não respondidas, que ainda aguardam solução três anos depois:

A rigor, se a afirmação é que a fraude à cota de gênero se apresenta como modalidade de abuso apurável em AIJE, seria necessário definir qual é esta modalidade e a quem se imputa a prática do abuso. (...) Se de abuso de poder político se trata, é preciso, pois, apontar o agente que, detendo o poder político, dele faz o uso que desborda para o ilícito. Quais seriam os responsáveis? Os dirigentes partidários ou todos os convencionais, que eventualmente tenham referendado a inclusão das mulheres na lista proporcional? As próprias mulheres, nesse caso, seriam também corresponsáveis, caso anuissem sem intenção de realizar uma campanha competitiva? (Andrade Neto *et al.*, 2018, p. 276-277).

Em outro oposto, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2021, p. 167-168), concordando com os resultados dos julgamentos no Respe n. 243-42/PI e no Respe n. 63184/SC, aduz que dirigentes partidários são autoridades públicas, sujeitos passivos de mandados de segurança, e seria uma decorrência natural de sua atividade a responsabilização pelas condutas de abuso de poder.

Considerações finais

Durante a pesquisa bibliográfica, foram identificados focos de relevantes problemas que o julgado levanta, os quais, entretanto, fogem do escopo proposto: o deficiente estímulo a candidaturas de gênero feminino e de outros grupos minorizados; o papel dos partidos políticos e de seus dirigentes na democracia brasileira; o acerto da decisão sobre litisconsórcio e o respeito a uma cultura de precedentes frente ao CPC/2015.

Nos primeiros julgados, o TSE pretendeu preencher a lacuna da LC n. 64/1990 mediante integração com as disposições do art. 73 da Lei n. 9.504/1997. Compreendia-se que a determinação de sanção a todos os responsáveis importava na ordem para demandar toda a cadeia de envolvidos na ilicitude. A evolução da jurisprudência mostrou que o fio condutor, na verdade, é o CPC, que preconiza que é a formação da petição inicial, envolvendo o relato da controvérsia e natureza da relação jurídica, aquilo que determina o tipo de litisconsórcio.

De fato, entre partido político e seus dirigentes e os candidatos da lista por eles formada não há vínculo incindível que condicione a eficácia da sentença.

Mantendo as reservas sobre absoluta inadequação da extensão conceitual de fraude e do círculo hermenêutico que se forma na conclusão de que toda fraude é um tipo de abuso, e sabendo que abuso de autoridade há de ser compreendido como abuso de poder político, esta modalidade é o mais próximo da tipologia da LC n. 64/1990 que a conduta de requerer candidaturas fraudulentas consegue chegar.

O sujeito abusador, por excelência, é o presidente do partido político, pois cabe às agremiações o monopólio da apresentação das candidaturas. No caso ora discutido, foi expressamente imputado a ele o engendramento da fraude às cotas de gênero. Há, desta maneira, dois legitimados passivos na AIJE por fraude à cota de gênero: (1) aquele que pratica a conduta, que extrapolou os limites da ordem jurídica e provocou, em tese, a turbacão da legitimidade das eleições; e (2) os beneficiados pelo arranjo, quais sejam, os candidatos que puderam se lançar. A resposta seria simplificada se o presidente de partido político também fosse candidato em lista proporcional e tivesse o mandato ameaçado pela procedência da ação cassatória.

Havendo dois legitimados, sem sobreposição de papéis, e não havendo disposição expressa de lei ou relação jurídica que imponha a litigância em conjunto no polo passivo para assegurar a eficácia da sentença, é de se responder que o julgamento do Regional aplicou adequadamente as normas jurídicas e o precedente do TSE.

A questão, entretanto, permite uma conclusão decorrente de uma perplexidade inesperada. Para cada lide individualmente considerada, a prestação jurisdicional não é afetada se o presidente da agremiação não participa do processo. Basta que não lhe seja imposta a sanção personalíssima da inelegibilidade. Entretanto, compreendendo que o processo eleitoral tem natureza coletiva, a ausência do dirigente partidário resulta em punição apenas de quem mediatamente se relaciona com o abuso – candidatos e candidatas. A AIJE perde sentido no ordenamento eleitoral porque o abusador-fraudador não será alcançado pela sanção que apenas a sua procedência impõe. O abuso, em si, não terá resposta. A fraude de gênero como resultado de estruturas partidárias fechadas, patriarcais e heteronormativas continuará sendo medianamente reparada por meio do processo. Lançando mão do termo empregado pelo Ministro Luís Roberto Barroso

no RO n. 060304010/DF, a “seletividade” que cabe aos legitimados ativos em litisconsórcio passivo facultativo contribui para que as estruturas partidárias resistentes não sejam expostas.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Parecer às emendas de plenário ao PL n. 112 de 2021**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01rbg2wbm0z3syftsl2b4dggg32053916.node0?codteor=2071059&filename=Pa](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01rbg2wbm0z3syftsl2b4dggg32053916.node0?codteor=2071059&filename=Pa%20recer-CCJC-09-09-2021) recer-CCJC-09-09-2021. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-Respe 634-49/MG**. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgado em 8/9/2016, publicado em 30/9/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-Respe 684-80/MT**. Relator designado: Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 28/5/2020, publicado em 31/8/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-Respe 685-65/MT; AgR-Respe 684-80/MT**. Relator designado: Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 28/5/2020, publicado em 31/8/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AIJE 060175222/DF**. Relator: Ministro Og Fernandes julgado em 23/6/2020, publicado em 12/5/2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 149/PI**. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, julgado em 4/8/2015, publicado em 21/10/2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 193-92/PI**. Relator: Ministro Jorge Mussi, julgado em 17/9/2019, publicado em 4/10/2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 243-42/PI**. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva, julgado em 16/8/2016, publicado em 11/10/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 325-03/MG**. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em 22/10/2019, publicado em 28/11/2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 501-20/MG**. Redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 9/5/2019, publicado em 26/6/2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 84356/MG**. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 21/6/2016, publicado em 2/9/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 060304010/DF**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 10/6/2021, publicado em 1º/7/2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n. 169677/RR**. Relator: Ministro Arnaldo Versiani, julgado em 29/11/2011, publicado em 6/2/2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático V – contencioso eleitoral e temas correlatos. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DUARTE, Michelle Pimentel. Desafios do tratamento do litisconsórcio em direito eleitoral. In: SCHLICKMANN, Denise; GRESTA, Roberta Maia; SOUZA, Bruno Cezar Andrade de; SANTOS, Polianna Pereira dos. **Questões eleitorais contemporâneas**: uma análise por servidores da Justiça Eleitoral. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

DUARTE, Michelle Pimentel. **Processo judicial eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2016.

GOLAMBIUK, Paulo Henrique. A evolução da ação de investigação judicial eleitoral e a atual posição preferencial que ostenta no combate aos abusos praticados frente os demais instrumentos existentes no ordenamento. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ações eleitorais contra o registro, o diploma e o mandato**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: edição do autor, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Ana Márcia. O litisconsórcio nas ações eleitorais: uma análise crítica da jurisprudência. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Anna Paula Oliveira. **O abuso de poder no direito eleitoral**: uma necessária revisitação ao instituto. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PELEJA JÚNIOR, Antonio Veloso. Os reflexos das candidaturas femininas fictícias nos âmbitos processual e material. *In*: FUX, Luiz *et al.* **Direito eleitoral**: temas relevantes. Curitiba, Juruá, 2018.

Como citar este artigo:

DUARTE, Michelle Pimentel. Presidente do partido político e fraude às cotas de gênero: legitimidade e litisconsórcio eleitorais. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 173-186, jan./jun. 2022.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES COM DEFICIÊNCIA

Political participation of women with disabilities

Joelson Dias*

Ana Luísa Junqueira**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 10/11/2022

 * Advogado, sócio do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Ex-Ministro Substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Representante do Conselho Federal da OAB no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (ConaDE). Atual Secretário do Conselho de Colégios e Ordem dos Advogados do Mercosul (COADEM) e Membro da Comissão Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Conselho Federal da OAB. (joelson@barbosaedias.com.br; diascjoe@gmail.com)

** Advogada do núcleo de direitos humanos do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília/DF. Mestre em direitos humanos pela Universidade do Minho em Portugal e doutoranda pela Universidade de Coimbra. (junqueira.analuísa@hotmail.com)

Resumo

Há evidências de que mulheres e meninas com deficiência enfrentam ainda barreiras na maioria das áreas da vida, sendo que referidos obstáculos geram situações em que há formas múltiplas e interseccionais de discriminação contra elas. Ao participarem da tomada de decisões políticas, especialmente sobre os assuntos que mais diretamente lhes dizem respeito, as mulheres com deficiência criam as condições favoráveis e incidem diretamente na construção e efetivação de seus outros direitos fundamentais. Para garantir essa participação, e uma aproximação da igualdade de fato, por vezes, é preciso criar medidas específicas que promovam o acesso desse grupo social aos espaços decisórios oficiais.

Palavras-chave: participação política; pessoa com deficiência; mulher com deficiência.

Abstract

There is evidence that women and girls with disabilities still face barriers in most areas of life, and these obstacles generate situations in which there are multiple and intersectional forms of discrimination against them. By participating in political decision-making, especially on matters that concern them, women with disabilities create favorable conditions to promote their other fundamental rights. To guarantee this participation, and an approximation of equality in fact, it is sometimes necessary to create specific measures that promote the access of this social group to official decision-making spaces.

Keywords: political participation; disabled person; disabled woman.

Introdução

A promoção da participação das mulheres com deficiência na vida pública e política faz parte de um dos grandes desafios das sociedades democráticas contemporâneas: a justiça social. Com a participação, os grupos vulnerabilizados têm suas vozes reconhecidas, lançando assim maior visibilidade às opressões e barreiras por eles vivenciadas, fomentando a pressão pública para elaboração de leis e políticas inclusivas.

A baixa representação das mulheres e das pessoas com deficiência na política é uma constatação na maior parte dos países. No Brasil, mesmo correspondendo percentualmente a mais da metade do eleitorado nacional, as mulheres ainda se encontram sub-representados no campo da política. Quando se trata das mulheres com deficiência, o cenário é ainda mais preocupante, em decorrência da discriminação interseccional.

É precisamente nesse contexto que surge a necessidade de se garantir ações afirmativas direcionadas à inclusão política da mulher com deficiência, como a eliminação dos obstáculos impeditivos ou a criação das condições materiais à efetivação dos seus direitos. A marginalização dos grupos minoritários das arenas de representação política exerce impacto negativo na maneira pela qual a sociedade se relaciona com a diversidade, reduzindo a possibilidade de reformular padrões culturais machistas e capacitistas. A participação política é, assim, enérgico instrumento que assegura a convivência social efetivamente inclusiva, justa e solidária.

1 Reconhecimento, redistribuição e representação: a participação política das mulheres com deficiência e a justiça social

A democracia encontra seu ponto de tensão e seu significado com o sufrágio universal, possibilitando que a faculdade de participação não ficasse adstrita às condições de riqueza, instrução, etnia e gênero (Bonavides, 2010), diferindo das formas históricas anteriores, com a formação de um novo laço social (Rosanvallon; Fitoussi, 1997). Assim, o sufrágio passa a ser visto como um verdadeiro direito, e não como uma espécie de privilégio outorgado a alguns indivíduos (Fayt, 2009).

Para Rawls (1997), a desigualdade política mais óbvia talvez se exprima na violação do preceito “uma pessoa, um voto”. Na formulação de sua “Teoria de Justiça”, anuncia que o princípio de (igual) participação, quando aplicado ao processo político, exige que todos os cidadãos devem ter acesso igual ao poder público: “a justiça como imparcialidade começa com a ideia onde cada pessoa está justamente representada”.

Embora seja imprescindível assegurar ao indivíduo liberdade para discutir publicamente suas reivindicações, as decisões políticas só podem ser consideradas legítimas em uma ordem democrática se também o acesso à participação na esfera pública for garantido de forma igualitária a todos. Assim, a liberdade de se expressar politicamente é por si um valor essencial, mas deve ser garantida de forma igual a todos para que seja alcançada a justiça social. Uma sociedade livre da opressão e submissão deve obrigatoriamente considerar a participação em dimensão equânime e inclusiva.

No mesmo sentido, Iris Marion Young (2001) afirma que a ideia de liberdade e igualdade iluminista trouxe consigo a eliminação das diferenças, e isso levou a inúmeros problemas que foram denunciados por diversos movimentos contra a opressão e a dominação. Argumenta que uma política da diferença, que promova a justiça social, requer tratamento diferente para grupos oprimidos e desfavorecidos. Por isso, aponta que é preciso encontrar mecanismos que garantam a representação política desses grupos e enfraqueçam as vantagens dos grupos privilegiados.

John Stuart Mill (2006) observa que um dos maiores perigo da democracia, bem como de todas as outras formas de governo, consiste nos interesses sinistros dos detentores do poder. É o perigo da legislação de classe, do governo do benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa. Dessa forma, de acordo com Tourine (1996), a definição da democracia passa pela compreensão do outro, pelo reconhecimento institucional da maior diversidade e da maior criatividade possível, demonstrando como unidade e diversidade são interdependentes.

Defendendo novas abordagens no combate às desigualdades num regime democrático, Axel Honneth (2003), Fitoussi e Rosanvallon (1997), de uma forma geral, entendem que há a necessidade de se fazer emergir outro tipo de garantia (além da positivação dos direitos humanos em *rule of law*): os direitos de reconhecimento. Quanto maior o nível de conscientização social para reconhecer

os grupos vulnerabilizados enquanto sujeitos de direitos e ações afirmativas que promovam a isonomia, maior a capacidade de esses sujeitos se organizarem e lançarem voz à necessidade de medidas políticas direcionadas às suas especificidades.

Sobre o reconhecimento de identidades, cabe destacar a crítica à opressão gerada pelas características inerentes ao corpo humano, lançada pelo movimento feminista no século XX. Segundo Simone Beauvoir (2016), o corpo e a identidade são ao mesmo tempo apreendidos como dados de sua condição (fisiológica e social) e como objetos forjados pelo olhar da sociedade. A partir dessa condição, as mulheres constituem sua própria percepção (de si e de sua posição no mundo), existindo incentivos culturais para que essa situação se perpetue. Assim, o não reconhecimento pode provocar distorções na distribuição de justiça, por exemplo, relegando as mulheres com deficiência à segregação social e ao cuidado familiar, e naturalizando sua imagem como alguém dependente e incapaz de viver seu projeto de vida.

Nancy Fraser (1996), filósofa feminista ligada à escola da Teoria Crítica, entende que a emancipação dos grupos vulnerabilizados deve ser pautada pelo caráter tridimensional de justiça: reconhecimento, redistribuição e representação. Promover a representação para se garantir o reconhecimento da característica própria de um grupo, e distribuir os recursos socioeconômicos em igualdade de condições.

Para a autora, o espaço político, então, é onde se define quem é reconhecido como membro e quem é excluído de uma distribuição. Dessa forma, é preciso fortalecer a representação dos desfavorecidos na esfera decisória, para que se consiga fazer uma defesa desse reconhecimento e dessa redistribuição de riquezas e, assim, alcançar a justiça. Em suas palavras, “superar a injustiça significa dismantelar as barreiras institucionalizadas que limitam algumas pessoas de participar em pé de igualdade com outras como membros da interação social”.

Fraser (1996) estabelece como ponto central de sua teoria o alcance da paridade participativa para que seja possível eliminar as injustiças no plano econômico, histórico-cultural e político. Enfatiza a luta política inserida nos públicos concorrentes como uma luta para a inclusão social, direcionada a dar voz aos excluídos. Assim, a ausência ou a mitigação de representação nas diferentes esferas sociais e políticas resultam na inferiorização das características ou aspectos

individuais, condenando grupos sociais a situações de vulnerabilidade por não terem suas peculiaridades reconhecidas.

No caso concreto, embora haja um aparato normativo que regulamenta a participação política mais igualitária, a isonomia entre homens e mulheres não é de fato verificada. Os padrões de valoração cultural permanecem enraizados em uma cultura androcêntrica e machista. Podemos notar, no Brasil, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ainda se orientam por modelos tradicionais de interpretação, afirmando e consolidando estereótipos de identidade ligados à mulher. Quando se trata de mulher com deficiência, a situação é ainda mais excludente. Os valores capacitistas, que categorizam as pessoas com deficiência como naturalmente menos capazes por não se encaixarem no modelo de corpo padrão, fazem com que as mulheres com deficiência sofram dupla discriminação, em razão da deficiência e do gênero.

De acordo com Piccolo e Mendes (2021), é angular compreender que grupos minoritários devem tratar o ato de representação política como estruturante na luta por reconhecimento social e para a implantação de mecanismos redistributivos que garantam acesso a todas as conquistas sociais. Nesse sentido, pode-se dizer que a representação de mulheres com deficiência teria como impacto a introdução de novos temas na agenda política e a ampliação do conhecimento para que as decisões se tornem mais justas, na medida em que incorporam a perspectiva de diferentes atores, relacionados a perspectivas sociais diversas.

2 Participação política na interseção gênero e deficiência

No sistema global de proteção dos direitos humanos, a Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) – primeiro Tratado Internacional de Direitos Humanos incorporado ao ordenamento jurídico nacional com equivalência expressa de norma constitucional –,¹ surge, em 2006, não

¹ Mediante o Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008, promulgado pelo Poder Executivo federal por meio do Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem assim seu Protocolo Facultativo, que reconhece a competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para receber e analisar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas narrando violações ao referido tratado

apenas como oportuno instrumento de efetivação dos mais variados direitos e garantias, mas como marco normativo revolucionário, que conduz também a legislação e as instituições eleitorais ao reencontro com os valores democráticos de inclusão e justiça social.²

A CDPD define pessoa com deficiência como aquela com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras (físicas, atitudinais, socioeconômicas), podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com os demais indivíduos (art. 1º).³

Nota-se relevante mudança de paradigma sobre a definição de pessoa com deficiência, afastando de vez o modelo médico do referido conceito. A deficiência deixa de ser tratada como uma limitação funcional ou perda de estrutura do corpo e passa a ser encarada como construção social e questão contextual. Dessa forma, a pessoa com deficiência apresenta maior dificuldade de acesso não em razão de suas limitações funcionais, mas pela incapacidade da sociedade de incluí-la em sua especificidade. Por consequência, a limitação do corpo deixa de ser um obstáculo quando removidas as barreiras que dificultam – ou até mesmo impedem – as pessoas com deficiência o pleno exercício dos seus direitos, e quando assegurados, por exemplo, pelo Estado e pela sociedade, os recursos de acessibilidade necessários à sua inclusão, autonomia e vida independente.

internacional. Além de o compromisso junto à ONU firmado pela União valer para todos os entes da Federação e para os três Poderes, o texto da Convenção constitui parâmetro de controle de constitucionalidade, sendo que a não observância de seus preceitos enseja mora internacional do Estado brasileiro. Ao Executivo cabe a implementação de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações previstas; ao Legislativo, compatibilizar a legislação com os novos compromissos; e ao Judiciário, aplicar e assegurar a obediência ao tratado, conforme o seu *status* de emenda constitucional.

² No sistema regional de direitos humanos, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1999, adotou o primeiro tratado regional de proteção dos direitos humanos destinado às pessoas com deficiência: a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas com Deficiência (Convenção da Guatemala). Atualmente, tal Convenção é vinculativa para 18 Estados membros da OEA, incluindo o Brasil. Em seu artigo 1º, concebe deficiência como “restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social”.

³ O propósito da Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Em artigo próprio, a Convenção garantiu proteção específica para as mulheres com deficiência, preconizando que os Estados partes devem tomar medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento, avanço e empoderamento das mulheres, a fim de garantir-lhes o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais estabelecidos em seu texto (art. 6º).

De acordo com o Comentário Geral n. 3 do Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, órgão que monitora a implementação da Convenção nos Estados partes, há evidências de que mulheres e meninas com deficiência enfrentam barreiras ainda maiores na maioria das áreas da vida – se comparadas aos homens com deficiência –, sendo que esses obstáculos geram situações em que há formas múltiplas e interseccionais de discriminação contra elas.⁴

Por “discriminação interseccional”, o Comitê entende uma situação em que vários motivos interagem entre si ao mesmo tempo e de forma inseparável. Os motivos de discriminação incluem idade, deficiência, origem étnica, nacional ou social, identidade de gênero, opinião política, raça, estado de refugiado, migrante ou requerente de asilo, religião, sexo e orientação sexual.

As ciências sociais vêm adotando o conceito de interseccionalidade para entender como as desigualdades e as categorias de diferenciação social interagem e se sobrepõem, e como afetam indivíduos e grupos sociais (Collins, 2015; McCall, 2001). As raízes do debate remontam às contribuições do feminismo negro, como Lélia González (1984), que confrontava uma das principais preocupações teóricas e políticas do feminismo: o reconhecimento das diferenças entre as mulheres e a ruptura das narrativas opressoras.

Assim, a interseccionalidade garantiu uma visão própria de diferentes opressões em grupos populacionais específicos, que nos permitiu examinar a real consubstancialidade da interação das diferentes categorias de exclusão, dominação e discriminação social, buscando compreender a dinâmica complexa das realidades sociais situadas. Além disso, é muito útil como instrumento para integrar perspectivas marginalizadas e compreender a constituição histórica de regras e mecanismos de poder no complexo jogo entre desvantagem e privilégio.

⁴ Íntegra do documento disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>. Acesso em: 25 jun. 2022.

No caso em análise, as mulheres com deficiência podem se encontrar em situações em que diversos motivos ou fatores interagem ao mesmo tempo, de modo que são indissociáveis, levando à situação de discriminações complexas e agravadas, que reduzem ou aniquilam a igualdade de acesso à educação, oportunidades econômicas, interação social e justiça, igual reconhecimento como pessoa perante a lei e a capacidade de participar da política e de exercer controle sobre suas próprias vidas, como cuidados de saúde, incluindo serviços de saúde sexual e reprodutiva, e de decidir onde e com quem querem viver, dentro outros direitos fundamentais.

De acordo com Dias e Alvim (2018), capítulo especial da Convenção foi dedicado também aos direitos e garantias de participação na vida pública e política das pessoas com deficiência, com o propósito de assegurar sua inclusão política, amortizando, assim, dívida do sistema com a dignidade humana, e revigorando o substrato democrático do estatuto eleitoral. Ao assinar e depois incorporar em seu direito interno como norma constitucional a CDPD, o Brasil assumiu o ônus de adotar medidas necessárias para garantir e promover também a acessibilidade política e eleitoral das pessoas com deficiência⁵.

Em seu art. 29, a CDPD estabelece que os Estados partes deverão comprometer-se a assegurar o direito de as pessoas com deficiência votarem e serem votadas em condições de igualdade com as demais pessoas. Para isso, determina que os procedimentos, instalações e materiais, e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis, e de fácil compreensão e uso, assegurando a proteção ao voto secreto, e garantindo-se, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por alguém de sua escolha. Assegura também o direito de as pessoas com deficiência candidatarem-se e desempenharem quaisquer funções públicas em todas as esferas de governo, usando novas tecnológicas assistivas quando apropriado.

Para lidar adequadamente com os ditames da Convenção da ONU, foi promulgada no Brasil, em 6 de julho de 2015, a Lei n. 13.146 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI), também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. No que se refere às garantias destinadas à participação na vida pública e política das pessoas com deficiência, a LBI (art. 76) basicamente reproduz a redação da Convenção da ONU (art. 29), incorporando no texto, todavia,

⁵ Vide: art. 4.1, a, da CDPD.

algumas medidas adicionais para a efetivação do referido direito, tais como o incentivo à participação em organizações da sociedade civil e na administração dos próprios partidos políticos.

Importante destacar que, antes mesmo da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, na tentativa de equiparar oportunidades no exercício da cidadania aos eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia criado o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral (Resolução n. 23.381/2012), que, na mesma linha do que posteriormente seria preconizado também pela LBI, garante acessibilidade nos procedimentos, instalações e materiais para votação.⁶ Tendo como foco a implantação gradual de medidas que removam barreiras físicas, arquitetônicas e de comunicação, o objetivo do Programa é promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia, às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida ao processo eleitoral.

Antes, a luta para reverter a histórica de exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão já havia feito emergir tratados e conferências internacionais para garantir e promover seus direitos políticos, principalmente através de ações afirmativas. Como exemplo, a Declaração da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, ratificada pelo Brasil, determina que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres. Referida Declaração define como objetivo estratégico a adoção de medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos.

Dentre as práticas a serem adotadas para alcançar este objetivo, destacam-se medidas para promover uma massa crítica de mulheres dirigentes nos setores público e privado, e ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem tais espaços.

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing, tem como objetivo o empoderamento de todas as mulheres, estabelecido como fundamental para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz. Para que esse objetivo seja alcançado, referido documento definiu áreas prioritárias de ação, que deveriam orientar as estratégias de governos, a comunidade internacional, a sociedade civil e o setor privado, dentre as quais, destacam-se o exercício do poder e a tomada de decisões em todos os níveis.

⁶ Vide: art. 76, §1º, I da LBI.

A Plataforma aponta ainda como causas da sub-representação das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisões a divisão sexual do trabalho, que aumenta os custos de participação feminina em tais arenas, a existência de estereótipos, atitudes e práticas discriminatórias, que atuam como barreiras à presença de mulheres em partidos políticos, órgãos governamentais, sindicatos e em cargos de direção no setor privado, o que termina por constranger o desenvolvimento de capacidades e habilidades associadas à liderança.

Com base nessa discussão, de acordo com Dias, Quintela e Fonseca (2019), para além de dispositivos legais, é urgente uma transformação social, o que implicaria a despatriarcalização das relações de gênero e, consequentemente, a redivisão do trabalho doméstico. Isso exige uma transformação de mentalidade social e mudanças na vida privada de cada família, mas também que o Estado forneça aparelhos de cuidado público (como creches, escolas integrais e centros de atendimento a idosos), de modo a retirar o sobrepeso de responsabilidades que atualmente decai sobre as mulheres. Apenas redistribuindo as funções da vida doméstica, as mulheres terão disponibilidade para se dedicar a outras atividades, como a política.

A presença equitativa de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão se justifica, segundo a Plataforma de Ação, por permitir que a composição de tais espaços se assemelhe mais à constituição da sociedade, mas também porque é condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta, contribuindo para a redefinição das prioridades políticas e para a inclusão nos programas governamentais de novos tópicos, que refletem suas preocupações específicas, seus valores e experiências, e instilam novas perspectivas na corrente principal da temática política.⁷

As mulheres brasileiras tiveram os seus direitos políticos expressamente reconhecidos somente no Código Eleitoral de 1932,⁸ momento a partir do qual foi legalmente garantido que pudessem votar e se candidatar a cargos eletivos. Desde então, apesar dos visíveis esforços nacionais em estimular a participação política feminina, mediante a definição de regras referentes também à cota de gênero para candidatura, ao tempo de propaganda eleitoral e à distribuição dos fundos partidário e de financiamento de campanha, passados

⁷ Idem, ibidem

⁸ Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

noventa anos desde a conquista dos seus direitos políticos, ainda há um lamentável déficit de representatividade política das mulheres, principalmente das mulheres com deficiência.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, 45,6 milhões de brasileiros são pessoas com deficiência, representando aproximadamente 25% do total da população nacional (IBGE, 2010). Desse percentual, 25.800.681 são mulheres e 19.805.367 são homens.

Sobre o eleitorado brasileiro, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 147.918.483 eleitores estavam aptos a votar nas Eleições 2020. Desse total, 1.158.234 declararam-se como pessoas com deficiência ou que necessitavam de algum tipo de atendimento especial, cifra desproporcional ao percentil de pessoas com deficiência no Brasil constatado pelo Censo de 2010. Do total do eleitorado com deficiência, 50,96% são do gênero feminino e 49,02% do gênero masculino, enquanto 0,02% não declararam o gênero.⁹

Também de acordo com o TSE, nas eleições de 2020, houve a solicitação de registro de 557.407 candidaturas, dessas 6.656 eram pessoas com deficiência, o que representa 1,19% do total de candidaturas. Das candidaturas de pessoas com deficiência, 6.159 foram candidatos a vereador (1,18% do total), 247 a vice-prefeito (1,25%) e 250 a prefeito (1,29%); quanto ao gênero 4.958 eram masculinas (74,5%) e 1.698 femininas (25,5%), cenário que anuncia uma concentração de candidaturas masculinas, as quais se estabelecem em proporção ainda mais discrepante em relação ao cenário global do país, cuja relação é de 66,4% (masculina) contra 33,6% (feminina).

Quanto ao tipo de impedimento dos candidatos com deficiência, os impedimentos físicos representaram a maior fatia dos registros (47,09%); seguido por outros tipos (31,31%); impedimento visual (15,29%); impedimento auditivo (6,02%) e autismo (0,29%).

Em relação à prevalência de candidatos com deficiência do sexo masculino e com impedimento físico no Brasil, tal característica é também dominante nos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha e Espanha (Halvorsen *et al.* 2020 apud Piccolo; Mendes, 2021). Shapiro (1993 apud Piccolo; Mendes, 2021) reconheceu a existência deste fenômeno na década de 90 do século XX e o vinculou à presença de homens com deficiência com impedimento físico como

⁹ No dia 20 de julho de 2022, o TSE divulgou que 1.271.381 eleitores se registraram como pessoas com deficiência.

estrato majoritário dos primeiros movimentos sociais de pessoas com deficiência. Schur (2002 apud Piccolo; Mendes, 2021) também correlaciona a centralização destas candidaturas à participação ativista, tomando para si o suposto de que indivíduos engajados são mais propensos em reconhecer as discriminações presentes na vida cotidiana e entende-las como produtos da história que podem ser transformados mediante agência política, o que conduz estes atores a tomarem a dianteira do processo de discussões públicas.

3 Promovendo a representação das mulheres com deficiência

De acordo com Dias, Quintela e Fonseca (2019), o aprofundamento da democracia e a realização da justiça exigem a participação de diferentes grupos sociais nas esferas representativas oficiais, sobretudo daqueles historicamente excluídos, como é o caso das mulheres com deficiência. Para garantir essa participação, e uma aproximação da igualdade de fato, por vezes, é preciso criar medidas que promovam o acesso de membros desses grupos aos espaços decisórios oficiais.

De acordo com o Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, se por um lado as leis e políticas sobre deficiência historicamente negligenciaram questões relacionadas a mulheres e meninas com deficiência, as leis e políticas relacionadas às mulheres também ignoraram a deficiência. Considera que isso tem levado a uma situação de invisibilidade perpetuada em formas múltiplas e intersectoriais de discriminação contra esse grupo social (Comentário Geral n. 3).

Nas palavras de Soler (2008), os grupos ou movimentos sociais de cada corrente têm mantido um grande distanciamento entre si, o que, somado à falta de estudos específicos sobre a deficiência, inclusive em uma perspectiva de gênero, tem invisibilizado a particularidade das mulheres com deficiência, acentuando as barreiras que dificultam a plena participação social e a conquista de projetos de vida considerados essenciais.

O Comitê expressa que as vozes de mulheres e meninas com deficiência foram historicamente silenciadas, é por isso que estão desproporcionalmente sub-representadas na tomada de decisões públicas. Devido a desequilíbrios de poder e discriminação múltipla, elas tiveram menos oportunidades de estabelecer ou de juntar-se a

organizações que possam representar suas necessidades como mulheres, crianças e pessoas com deficiências. Para amenizar a discriminação interseccional, o Comitê sugere que os países adotem leis, políticas e ações apropriadas para garantir que os direitos das mulheres com deficiência estejam incluídos especialmente nas políticas relacionadas às mulheres e também à deficiência. Sugere, ademais, que os Estados partes adotem estratégias, por meio de organizações representativas, para superar barreiras que impedem ou restringem a participação e a manifestação da opinião das mulheres e meninas com deficiência na formulação de programas e políticas que tenham impacto em suas vidas, incluindo sua participação nos órgãos do sistema de monitoramento.

Além disso, determina a revogação de qualquer lei ou política que impeça as mulheres com deficiência de participarem efetiva e plenamente na vida política e pública em igualdade de condições com as demais pessoas.

O Comitê recomenda ainda o apoio na criação de organizações e redes de mulheres com deficiência para encorajá-las a assumirem papéis de liderança em órgãos públicos de tomada de decisão em todos os níveis.

Consideramos também ser essencial a implementação de medidas a favor da acessibilidade educacional para promover a participação política da mulher com deficiência. Como afirmam Piccolo e Mendes (2021), tal elemento confere à escolaridade um papel catalisador na participação política, além de exercer interferência direta sobre as possibilidades de êxito na ocupação de postos eletivos na sociedade. Daí a necessidade da criação de mecanismos que promovam a escolarização de pessoas com deficiência –principalmente as mulheres com deficiência, que são ainda mais sub-representadas – como ponto fulcral da construção de espaços paritários em participação.

Pelos dados divulgados pelo TSE em 2021 em relação ao grau de instrução, do eleitorado total identificado como pessoas com deficiência, 242.300 se classificam como analfabetos (18,90%), 164.301 afirmavam saber ler e escrever (12,82%), 356.515 possuem Ensino Fundamental Incompleto (27,82%), 98.161 tem Ensino Fundamental Completo (7,66%), 78.660 possuem Ensino Médio Incompleto (6,14%), 204.721 concluíram o Ensino Médio (15,98%), 31.127 apresentam Ensino Superior incompleto (2,43%), 105.630 possuíam Ensino Superior completo (8,24%), e 196 pessoas nada informaram (0,01%).

Os dados expostos pelo TSE, ainda que com variações importantes, guardam relações de proximidade com aqueles apresentados na Pesquisa Nacional em Saúde (PNS) de 2019, a qual destacou que 67,6% da população com deficiência não tinham qualquer grau de instrução ou possuíam somente o Ensino Fundamental Incompleto, comparados a 30,9% em relação às pessoas que não apresentavam impedimentos. Em relação ao Ensino Médio, a PNS destacou que 16,6% da população com deficiência completaram tal grau de instrução, contra 37,2% das pessoas que não apresentavam impedimentos. Relativamente ao Ensino Superior, somente 5,0% das pessoas com deficiência concluíram tal nível de escolaridade, enquanto 17,0% das pessoas que não apresentavam impedimentos concluíram esse nível de ensino.

A reserva de cotas para candidaturas é também outro ponto importante para promover os direitos políticos das mulheres com deficiência. O estabelecimento de cotas de candidatura para as mulheres, como observamos no Brasil, é um exemplo de medida institucional nesse sentido, ao promover um equilíbrio maior de poder mediante maior inclusão nos processos político-decisórios. Contudo, apesar da sua importância, a ação afirmativa não beneficiou com especificidade e um olhar interseccional as mulheres com deficiência.

A Lei das Eleições (Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997) garantiu a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das vagas para candidaturas de cada sexo nas eleições municipais, estaduais e federais pelo sistema proporcional. Algumas medidas foram adotadas na tentativa de tornar o instrumento legal mais efetivo. A Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterou, na Lei das Eleições, o caráter das cotas de simples “recomendação” para uma obrigação, sob o risco de indeferimento da lista de candidatos do partido que não a cumprir. Apenas com a minirreforma eleitoral de 2015, resultante da Lei n. 13.165, tornou-se uma obrigação para o TSE incentivar a participação feminina na política, por meio de publicidade institucional. Em 2009, com a reforma eleitoral advinda da Lei n. 12.034, foi determinada a aplicação de no mínimo 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (inciso V do art. 44),¹⁰ bem como

¹⁰ Lei n. 9.096/1995: “(...) - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)”.

destinar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para também promover e difundir a participação política feminina (inciso IV do art. 44).¹¹

Em relação às pessoas com deficiência, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/2016, apresentada pelo senador Romário (PSB-RJ), propõe reservar cotas para esse grupo social na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras municipais. De acordo com a proposta, na primeira legislatura após a aprovação, a cota é de 2,5%, e o percentual aumentará 2,5% nas seguintes, até chegar a 10% na quarta legislatura após a entrada em vigor da emenda. As cotas referem-se às vagas, não às candidaturas. Assim, após apurado o resultado das eleições, se essa representação de candidatos com deficiência não for atingida, ocuparão as vagas as pessoas com deficiência com maior votação nominal individual entre os partidos que alcançaram o coeficiente eleitoral, número de votos para garantir vagas nessas casas. O texto ainda espera a escolha de um relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).¹²

Devemos recordar que existem 25.800.681 de mulheres com deficiência no Brasil. Defendemos que seja reservado, dentro das cotas de candidaturas para mulheres, porcentagem específica às eleitas com deficiência. No mesmo sentido, que sejam garantidas cotas específicas para as mulheres com deficiência em propostas de emendas referentes à reserva de candidaturas ou assentos para pessoas com deficiência.

Citamos também a importante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 738, sendo, inclusive, um exemplo a ser seguido para proteger outros segmentos sociais, como, por exemplo, as mulheres com deficiência. A decisão entendeu válida a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão de forma proporcional à quantidade de candidaturas negras de cada partido. O relator, Ministro

¹¹ Lei n. 9.096/95: “(...) IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)”.

¹² Embora a iniciativa da Proposta de Emenda seja louvável, acreditamos que referido percentual das cotas destinadas às pessoas com deficiência é baixo e não está alinhado com o número de pessoa com deficiência no Brasil, lembrando que quase 24% da nossa população apresenta algum tipo impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Além disso, a proposta prevê um percentual muito diferente do estabelecido pelo art. 5º, § 2º, da Lei n. 8.112/1990, que reserva às pessoas com deficiência até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos.

Ricardo Lewandowski, apontou que a sub-representatividade de pessoas negras nos cargos eletivos decorre do racismo estrutural na sociedade e caracteriza um estado de coisas inconstitucional. Segundo o ministro, a decisão coincide com o entendimento firmado pelo STF na ADPF 186, de sua relatoria, sobre a constitucionalidade da fixação de cotas raciais para o ingresso de estudantes em universidades públicas. Na sua avaliação, a obrigação dos partidos de tratar equitativamente os candidatos decorre do dever de resguardar o regime democrático e os direitos fundamentais e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor ou idade.

Defendemos ainda que sejam adotadas ainda outras medidas legais que exijam dos partidos um maior investimento nas campanhas e candidaturas das mulheres com deficiência, bem assim seja reservado percentual de participação também nos órgãos dirigentes partidários. Por exemplo, da mesma maneira que a Emenda Constitucional n. 111 assegurou o repasse em dobro dos fundos eleitoral e partidário segundo os votos obtidos por candidatas e pessoas negras nas eleições para a Câmara dos Deputados, idêntica ação afirmativa poderia ser assegurada com especificidade também às mulheres com deficiência.

Considerações finais

Em que pese a imprescindibilidade de se assegurar ao indivíduo liberdade para discutir publicamente suas reivindicações, as decisões políticas só podem ser consideradas legítimas em uma ordem democrática se também o acesso à participação na esfera pública for garantido de forma igualitária a todos. Nas palavras de Rousseau (1980), não existe liberdade sem igualdade: o ser humano em condição superior terá sempre mais poder, limitando os outros em situação inferior. A justiça social será alcançada apenas quando a liberdade for concedida na mais perfeita igualdade.

Não foi por outro motivo, buscando assegurar-lhes efetiva inclusão na sociedade, que, principalmente a partir da adoção da Convenção da ONU, consolidou-se, internacionalmente, a ideia de que as mulheres com deficiência necessitam de medidas adicionais para garantir o acesso à representatividade e à participação na vida pública e política, já que, por sofrerem discriminação interseccional, enfrentam

ainda mais obstáculos e barreiras se comparadas aos homens e às outras mulheres.

Por isso, inclusive em consonância com o lema do seu movimento internacional, “nada para as pessoas com deficiência, sem as pessoas com deficiência”, condições devem ser criadas e medidas adotadas para que as mulheres com deficiência e suas entidades representativas sejam consultadas e ouvidas sobre planejamento, execução, avaliação, monitoramento e gerenciamento de todas as ações voltadas a sua inclusão e à efetivação dos seus direitos. Além disso, é necessário repensar a efetividade das políticas atuais, sendo essencial reajustar ações, políticas e programas destinados às mulheres e às pessoas com deficiência no sentido torná-los transversais/intersetoriais, garantindo simultaneamente o acesso aos benefícios pelas mulheres com deficiência.

Referências

ALVIM, Frederico; DIAS, Joelson. **A lei brasileira de inclusão e a efetivação do direito à participação política das pessoas com deficiência: impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência no ordenamento brasileiro**. Salvador: JusPodivm, 2018.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo: fatos e mitos**. Tradução Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COLLINS, P. H. Intersectionality's definitional dilemmas. **Annual Review of Sociology**, 41, p. 1-20, 2015.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa. A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Waldir Macieira da. **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa. O direito à participação política das pessoas com deficiência. **Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Janeiro, v. 9, n. 2,

2 sem. 2019. 179 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8409/2019_justica_eleitoral_debate_v9_n2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2022.

DIAS, Joelson; QUINTELA, Debora; FONSECA, Marcelli. Democracia paritária e as duas metades da laranja: das cotas de candidatura à paridade de assentos. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, p. 61-94, dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8167>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FAYT, Carlos S. **Derecho político**. 12. ed. Buenos Aires: La Ley, 2009. t. I.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Oeiras: Celta, 1997.

FRASER, Nancy. Reinventar la justicia en un mundo globalizado. **New Left Review**, n. 36, p. 31-50, ene./feb. 2006.

FRASER, Nancy. **Iustitia interrupta**: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Traducción Holguín, M. y Jaramillo, I. C. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre editores, 1997.

FRASER, Nancy. Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. **Revista Internacional de Filosofía Política**, n. 8, p. 18-40, 1996.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244, 1984.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

MCCALL, Leslie. **Complex inequality**: gender, class, and race in the new economy. New York: Routledge, 2001.

MILL, John Stuart. **Governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

PICCOLO, Gustavo; MENDES Enicéia. **Pessoas com deficiência e participação eleitoral**: uma relação para além do direito ao voto. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/mytp>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SCHUR, Lisa *et al.* Enabling democracy: disability and voter turnout. **Political Research Quarterly**, v. 55, n. 1, p. 167-190, mar. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3088070>. Acesso em: 5 jul. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Formar, 1980.

SHAPIRO, Joseph. **No pity**: people with disabilities forging a new civil rights movement. New York: Times Books, 1993.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?**. Petrópolis: Vozes, 1996.

YOUNG, Iris Marion. Activist challenges to deliberative democracy. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 29, n. 5, p. 670-690, 2001.

Como citar este artigo:

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa. Participação política das mulheres com deficiência. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 187-206, jan./jun. 2022.

O TERCEIRO ESTADO MODERNO: UMA RELEITURA DE SIEYÈS SOB A ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA

*The modern third state: a reinterpretation of Sieyès from the
standpoint of female participation in brazilian politics*

Flávio Luiz da Costa*

Gabriella de Araújo Medeiros Muniz**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 31/10/2022

* Doutor em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL – 2019), Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA – 2006), Juiz do Trabalho, Professor de Direito na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e no Centro Universitário Tiradentes (UNIT). (flavio.costa@trt19.jus.br)

** Pós-graduanda em Direito Administrativo pelo IDP (2022 – 2023), pós-graduada em Direito Constitucional pela Damásio Educacional (2021), Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL – 2019), Advogada (OAB/AL). (gabriella.ufal@gmail.com)

Resumo

O objetivo deste artigo é estabelecer uma relação entre a obra “A Constituinte Burguesa”, escrita por Emmanuel Joseph Sieyès em 1788, e a moderna democracia brasileira, demonstrando as similaridades entre a participação política e a contribuição econômica da classe burguesa da França pré-revolucionária e a das mulheres no Brasil atual. Na obra, Sieyès faz um manifesto sobre a necessidade de mais representatividade na política e – apesar das diferenças entre os períodos, as sociedades e o modelo de Estado – a classe burguesa da época está para a mulher brasileira, assim como a sub-representação da primeira está para a sub-representação da segunda. A metodologia utilizada foi qualitativa; básica, a fim de buscar novos conhecimentos sem aplicação da prática necessária; exploratória, visando obter maior familiaridade com o tema; e bibliográfica e etnográfica, visto que realizada através de leitura de bibliografias, artigos, jurisprudências, legislações, bem como de notícias, tendo em vista tratar-se de assunto atual e relevante. E da aplicação dessas ferramentas de pesquisa, concluiu-se que, apesar dos mais de 230 anos entre a realidade retratada por Sieyès e o atual cenário político brasileiro, as semelhanças entre os períodos são alarmantemente profundas, e que a democracia brasileira, além de frágil, é retrógrada.

Palavras-chave: participação política; democracia; representatividade demográfica; representatividade feminina; Revolução Francesa.

Abstract

This essay aims to establish a relationship between the work “What is the Third State?”, written by Emmanuel Joseph Sieyès in 1788, and the modern Brazilian democracy, demonstrating the similarities between the political participation and economic contribution of the bourgeois class of pre-revolutionary France and the women in Brazil today. In his work, Sieyès manifests the need for more representation in politics and – apart from the differences between these two periods, societies and State model – the bourgeois class of that time relates to Brazilian women nowadays, as well as the under-representation applies for both groups. The methodology used was qualitative; basic, in order to seek new knowledge without applying the necessary practice; exploratory, aiming to obtain greater familiarity with the topic; and bibliographic and ethnographic, since it is carried out through bibliographies,

articles, jurisprudence, legislation, as well as news, in order to deal with a current and relevant subject. And from the application of these research tools, it was concluded that, despite the more than 230 years between the reality portrayed by Sieyès and the current Brazilian political scenario, the similarities between the periods are alarmingly deep and that Brazilian democracy, besides fragile, is also retrograde.

Keywords: political participation; democracy; demographic representativeness; female representativeness; French Revolution.

Introdução

Emmanuel Joseph Sieyès é um dos principais nomes da teorização do Poder Constituinte, e sua obra *“Qu’est-se que le Tiers État?”*, traduzida para o português como *“A Constituinte Burguesa”*, marcou a literatura mundial por ser um fiel registro interno da França de 1788.¹

Num cenário de pura concentração de poder nas mãos de 3% da população, enquanto os outros 97% restavam sub-representados na figura do Terceiro Estado,² “o livro não antecede à Revolução nem ao menos lhe sucede: sua dinâmica é a dinâmica da própria Revolução” (Sieyès, 2009).

Focado em responder três perguntas basilares – “(...) O que é o Terceiro estado? Tudo. O que tem sido ele, até agora, na ordem política? Nada. O que é que ele pede? Ser alguma coisa”³ –, Sieyès dá voz às insatisfações dos franceses com o modelo aristocrático, que propiciava um cenário de quase total exclusão política da maioria populacional do país, tal como ocorre no atual panorama político brasileiro com as mulheres.

Dessa forma, este artigo busca correlacionar a realidade de marginalização da burguesia pré-revolução francesa nas tomadas de decisões públicas do país com a ausência sintomática de participação política feminina no Brasil.

Assim como no Terceiro Estado francês, registrou-se, em 2019, que a população brasileira é majoritariamente feminina (IBGE Educa, 2019), no entanto, na atual legislatura (2019-2022), elas ocupam apenas 15% das cadeiras da Câmara Federal (Agência Câmara, 2019) e 14,8% do Senado (Agência Senado, 2019).

Dessa forma, a despeito das diferenças de estruturas de Estado e de contextos sociopolíticos, há muitas similaridades entre a política hegemônica francesa de 1788 e a política patriarcal brasileira de 2022. Os mais de 230 anos entre uma e outra revelam que a democracia pátria ainda segue padrões sexistas e impopulares, bem como escancaram que simplesmente assegurar em texto positivado o voto e a elegibilidade

¹ Período da Revolução Francesa (1789-1799).

² Conforme esclarece Dirley da Cunha Júnior, o Terceiro Estado era formado, basicamente, por tudo o que não era Clero (Primeiro Estado) e Nobreza (Segundo Estado). Assim, era a denominação da classe burguesa da França em meados de 1788 (Cunha Júnior, 2015, p. 195).

³ Tais questionamentos servem de norte para a construção do presente artigo (Sieyès, 2009).

de mulheres não é suficientemente capaz de superar uma trajetória histórica de opressão e silenciamento.

Por esse motivo, far-se-á uma releitura da obra de Sieyès traçando-se um paralelo com a realidade política brasileira, sendo a população feminina, aqui referenciada por “Terceiro Estado Moderno”, analisada sob os mesmos questionamentos – adaptados – feitos pelo autor: O que é o Terceiro Estado Moderno? Tudo. O que o Terceiro Estado Moderno tem sido até agora? Nada. O que quer o Terceiro Estado Moderno? Ser alguma coisa.

Vale esclarecer que o livro “A Constituinte Burguesa” é composto por 7 capítulos, dos quais apenas os três primeiros serão utilizados no presente estudo, uma vez que são eles que se concentram em responder às “perguntas-base” supramencionadas.

1 O que é o terceiro estado moderno?

Em seu primeiro capítulo, Sieyès argumenta que “o Terceiro Estado é uma nação completa”,⁴ pois a burguesia estava em todas as atividades econômicas do Estado francês: a produção rural, a indústria, o comércio e uma quarta classe de serviços que se tratava, nas suas palavras, de encargos “diretamente úteis ou necessários para o indivíduo” (Sieyès, 2009), tais quais os trabalhos científicos, liberais e domésticos.

O autor demonstra que a prosperidade de uma nação depende tanto do desempenho das atividades econômicas e de subsistência quanto das funções públicas, no entanto, em relação a essa última, critica: “o Terceiro estado integra os dezenove vigésimos delas, com a diferença de que se ocupa de tudo o que é verdadeiramente penoso, de todos os cuidados que a ordem privilegiada recusa” (Sieyès, 2009).

Nessa mesma lógica, no Brasil, já faz alguns anos que “trabalho feminino” deixou de significar exclusivamente funções domésticas. Qualquer que seja a natureza da atividade, mesmo que haja alguns obstáculos a serem enfrentados, seguramente há mulheres empregando sua força laboral.

⁴ Frase que intitula o Capítulo I da obra (Sieyès, 2009).

Segundo estudos da Universidade de São Paulo (USP), no agronegócio, entre 2004 e 2015, enquanto a presença masculina diminuiu 11,6%, a feminina aumentou 8,3% (Cepea, 2018, p. 6). Já no setor industrial, registrou-se um crescimento de 14,3% de 1995 até 2015 (Agência CNI, 2016). Além disso, mulheres são proprietárias de 34% dos negócios do país (Sebrae, 2019).

Apesar de ser recente o acesso à educação formal por mulheres – já que apenas em 1971 a Lei n. 5.692 equiparou os cursos secundários entre os sexos e somente em 1879 a Lei Leôncio de Carvalho oportunizou o ingresso ao ensino superior (Pinsky; Pedro, 2018, p. 334-337) –, o relatório “Gender in the Global Research Landscape” aponta que elas são 49% dos pesquisadores brasileiros, entre 2011 e 2015 (Elsevier, p. 17-18). Outro dado importante é que 64% dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) com até 25 anos são mulheres, já entre advogados até 40 anos o percentual cai para 56%, mas ainda é bastante significativo (Oyama, 2020).

Por fim, mas não menos importante, mulheres são os indivíduos mais ativos nas demandas domésticas e nos trabalhos não remunerados. Em verdade,

[...] as mulheres representam 40% da força de trabalho paga, no mundo, e produzem 50% dos alimentos consumidos, segundo instituições como o Banco Mundial. Por outro lado, os homens não ocupam sequer o mesmo percentual na divisão do trabalho doméstico e de cuidado: sua participação fica em cerca de 20% (RNPI, 2015, p. 33).

Segundo a pesquisa “Outras formas de trabalho: 2019”, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de realização de afazeres domésticos no próprio domicílio ou em domicílio de parente é de 78,6% entre homens, e de 92,1% para mulheres. Além disso, a taxa de realização de cuidados de pessoas, sejam moradores ou parentes não moradores, é de 25,9% para eles, contra 36,8% para elas (IBGE, 2020).

As estatísticas tornam inequívoca a afirmação de que o Terceiro Estado Moderno – ou seja, a população feminina econômica e civilmente ativa – é uma “nação” tão completa quanto o Terceiro Estado de Sieyès. E tal como foi imposto a esse – “quaisquer que sejam seus serviços e seus talentos, você irá até ali; não poderá ir além” (Sieyès, 2009) –, também as mulheres brasileiras vivem inúmeros desafios.

A igualdade formal entre os sexos é assegurada no texto constitucional, mas a igualdade material ainda é um *devoir*, pois não há positivismo que faça desaparecer a realidade fática. Ferdinand Lassalle (2016, p. 27) já afirmava, em 1863, que “essa é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais do poder que regem um país”.

Impende reconhecer que a ampla contribuição econômica das mulheres, inclusive no desempenho dos cuidados do lar – pois (i) afazeres domésticos privados não geram riqueza diretamente, mas quem os realiza possibilita a geração de riqueza por quem deles usufrui; e (ii) afazeres domésticos terceirizados constituem um expressivo meio de renda para 6 milhões de brasileiros (G1, 2020) – não foi o bastante para que elas fossem absorvidas com a mesma amplitude no espaço público político.

Reestruturar o plano legal não necessariamente implica mudanças concretas, embora as transformações normativas sejam condições *sine qua non* para as transformações sociais (Silva *et al.*, 2020). Enquanto mais da metade da população brasileira não tiver a sua proporcional representação política, a principal prejudicada é a democracia, afinal “não sabem todos que toda obra da qual a livre concorrência é afastada será mal feita e de custo mais alto?” (Sieyès, 2009).

O Terceiro Estado Moderno é a mulher branca, preta, a indígena, a deficiente, a rural, a celetista, a pobre, a trans, a lésbica, a bissexual, a violentada, a encarcerada, a empresária, a dona de casa, a mãe e a que não quer ser mãe, a religiosa e a cética, é a mulher brasileira em suas múltiplas realidades, cores e culturas, sendo representada por 436 (de 513) deputados e por 69 (de 81) senadores, em sua maioria homens brancos, empresários, com formação superior e carreiristas (Justificando, 2018).

Assim, Sieyès é assertivo:

[...] o que é o Terceiro Estado? Tudo, mas um tudo entravado e oprimido. O que seria ele sem as ordens de privilégios? Tudo, mas um tudo livre e florescente. Nada pode funcionar sem ele, as coisas iriam infinitamente melhor sem os outros. [...] os privilegiados, longe de serem úteis à nação, só podem enfraquecê-la e prejudicá-la (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Não há como conceber uma democracia sem um Congresso que reflita a sociedade e sem um real embate entre ideias e demandas de

diferentes contextos, cores e culturas. Não há viabilidade num sistema jurídico que impõe a todos e todas leis elaboradas por uma parcela minoritária e privilegiada da população.

Abigail Adams escreveu, em 1776, que, “se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião e não nos sentiremos obrigadas a cumprir leis para as quais não tivemos nem voz nem representação” (Adams apud Marinela, 2020, p. 27).

Portanto, o Terceiro Estado Moderno é tudo, no âmbito civil e econômico. Falta, todavia, ocupar seu quinhão de poder político.

2 O que o terceiro estado moderno tem sido até agora?

O Capítulo II da obra “A Constituinte Burguesa” foca em ilustrar que, apesar da totalidade e da autossuficiência econômica da burguesia – que era a principal, se não a única, responsável pela riqueza gerada na França –, o Terceiro Estado não tinha verdadeira representação na tomada de decisões do país, de modo que sua alta relevância na produtividade mercantil era reduzida a nada na participação política. Segundo o autor, “resumindo, o Terceiro estado não teve [...] verdadeiros representantes nos estados Gerais. Desse modo, seus direitos políticos são nulos” (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Igual crítica pode ser feita ao cenário político brasileiro, sem que isso implique, de modo algum, tratar como “irrelevante” as atuais congressistas, seus trabalhos e o das que lhes antecederam. No entanto, se a maior porção da população é uma minoria política, então pode-se dizer que, em certo grau, seus direitos políticos são nulos ou, dito de modo mais brando, ficcionais, pois compõem o plano da norma, mas não alcançam concretude.

Apesar da inegável sub-representação feminina nos cargos de poder público, é preciso esclarecer que as mulheres sempre foram ativas na política e que essa, por sua vez, não se restringe às disputas eleitorais.

Na verdade,

[...] política não se restringe à esfera do Estado e de suas instituições. Ela atravessa os domínios da vida cotidiana e se encontra presente nas relações variadas que se estabelecem entre os indivíduos, incluindo

aquelas entre homens e mulheres (Pinsky; Pedro, 2018, p. 194).

As mulheres brasileiras se engajaram politicamente mesmo quando isso não lhes era permitido, muitas contrariaram não só a vontade de seus pais e maridos, mas do próprio ordenamento jurídico vigente. Um excelente exemplo disso foi Maria Quitéria de Medeiros, que se tornou uma “heroína da pátria” por se travestir de soldado para lutar pela independência contra Portugal, quando isso lhe era proibido (Pinsky; Pedro, 2018, p. 197).

São vários os nomes femininos que poderiam ser mencionados para ilustrar que, apesar de todos os estímulos – legais, morais, culturais e históricos – convergirem para a apatia, sempre existiram mulheres, de variadas classes econômicas, voltadas e atentas à coisa pública.

Os estereótipos de gênero que rondam a sociedade ainda hoje – tanto sobre as mulheres do presente quanto sobre as mulheres do passado – não podem impedir a compreensão de que

[...] muitas mulheres, no final do século XIX, assumiram a defesa de seus direitos políticos, concretizados na luta pelo sufrágio feminino. Entretanto, enfatizamos que a participação política não pode ser vista como algo restrito à conquista desses direitos. [...] mulheres participaram, durante todo o século, dos principais debates e ações que envolveram a vida pública nacional. Elas se interessaram por temas da política em suas mais diversificadas instâncias. Escrevendo em jornais, produzindo romances ou peças teatrais, vestindo-se de soldado para ir à guerra, refletiram sobre a condição feminina em seu tempo e espaço e foram também protagonistas da história (Pinsky; Pedro, 2018, p. 214).

Já numa perspectiva mais contemporânea, a participação de mulheres na Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição vigente se traduziu numericamente em 26 vozes do total de 559, o que reforça a ideia de que, tal como o Terceiro Estado da sociedade francesa pré-revolução, as mulheres ainda não encontraram vazão na política decisória do país (Silva *et al.*, 2020, p. 24).

A possibilidade de votar – conquistada em 1932 e reafirmada constitucionalmente em 1934 –, por si só, não garantiu à mulher a possibilidade de ser efetivamente eleita, sintoma que acompanha

a democracia pátria até hoje, mais de 80 anos depois, e que resultou nas recentes e necessárias mudanças legislativas sobre a contagem em dobro das candidaturas de mulheres na distribuição dos recursos partidários, segundo a Emenda Constitucional n. 111/2021 (Brasil, 2021), por exemplo.

Segundo Emmanuel Joseph Sieyès,

[...] é completamente impossível que o corpo da nação, ou mesmo alguma ordem em particular, venha a se tornar livre, se o Terceiro estado não é livre. Não somos livres por privilégios, mas por direitos, direitos que pertencem a todos os cidadãos (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Essa noção de liberdade é bastante pertinente para a compreensão da atual condição do Terceiro Estado Moderno. O direito ao voto e o direito a disputar eleições não desembocaram em equidade de participação política, escancarando, assim, a permeabilidade seletiva da democracia brasileira, e isso é tão simplesmente o resultado de dinâmicas sociais desvantajosas para mulheres, seja no passado, seja no presente. O ano é 2022, mas a população feminina ainda enfrenta obstáculos, tais quais a socialização de gênero e a divisão sexual do trabalho.

Por esse motivo, o problema da sub-representação feminina perpassa por um outro problema anterior e mais profundo: a falta de liberdade. Nesse sentido, John Stuart Mill (2017, p. 231) aponta que “a escravidão do sexo masculino foi, pelo menos em todos os países da Europa cristã [...] totalmente abolida, e o sexo feminino, transformadas pouco a pouco em uma forma mais amena de dependência”.

A “domesticação” de mulheres já foi lei, mas hoje, embora já conquistada a igualdade de tratamento jurídico entre os sexos, ela ronda o dia a dia feminino por meio da moral pública. Mulheres gozam de igualdade formal, mas têm suas escolhas e existências materiais vigiadas e julgadas pelos padrões binários e sexistas da sociedade.

Os mitos – sim, mitos – sobre feminilidade constituem verdadeira prisão para as mulheres, mesmo para as modernas. Ficções sobre “papéis naturais” ainda condicionam a existência dos sexos. Sobre isso, Yuval Noah Harari é incisivo:

É a cultura que obriga as pessoas a concretizar algumas possibilidades e proíbe outras. A biologia permite que as mulheres tenham filhos – algumas culturas obrigam as mulheres a concretizar essa possibilidade.

A biologia permite que homens pratiquem sexo uns com os outros – algumas culturas os proíbem de concretizar essa possibilidade. A cultura tende a argumentar que proíbe apenas o que não é natural. Mas, de uma perspectiva biológica, não existe nada que não seja natural. Tudo o que é possível é, por definição, também natural. Um comportamento verdadeiramente não natural, que vá contra as leis da natureza, simplesmente não teria como existir e, portanto, não necessitaria de proibição (Harari, 2017, p. 155).

Em complemento, John Stuart Mill prevê:

Alguns irão objetar, dizendo que não se pode fazer uma comparação justa entre o domínio masculino e as formas de poder injusto [...], uma vez que são arbitrárias e efeito de uma mera usurpação, enquanto aquela, ao contrário, é natural. Mas houve alguma vez qualquer dominação que não parecesse natural a quem a exercia? Houve um tempo em que a divisão da humanidade em suas classes – uma pequena, de senhores, e uma numerosa, de escravos – parecia, mesmo para as mentes mais cultivadas, ser natural, e a única natural, uma condição da raça humana. Ninguém menos do que um grande intelecto e alguém que tanto contribuiu para o progresso do pensamento humano, Aristóteles, sustentava essa opinião sem dúvida ou receio; e a apoiava nas mesmas premissas que comumente servem de base a essa assertiva quanto ao domínio dos homens sobre as mulheres [...]. (Mill, 2017, p. 239).

Se no passado as mulheres ativas politicamente estavam situadas necessariamente na contramão das expectativas jurídicas e sociais de gênero, hoje não é muito diferente. É exemplificativo citar a misoginia que sempre acompanha as mulheres públicas: um dos casos mais emblemáticos foram os adesivos de carro que faziam apologia à violência sexual contra Dilma Rousseff (Nações Unidas Brasil, 2015).

Quantos homens no poder já sofreram a rejeição popular? Inúmeros. Quantos deles tiveram seus corpos – simbolicamente – violados? Nenhum, porque os ataques aos homens têm como alvo o intelecto, enquanto mulheres são reduzidas à aparência ou a corpos sexualizados.

Outro caso marcante é o de Jair Messias Bolsonaro contra Maria do Rosário, em 2014. Na época, ambos eram deputados federais e, durante discurso do plenário, Jair disse que não estupraria a parlamentar porque ela não merecia. Independentemente do juízo de valor que se faça sobre os deputados envolvidos na polêmica, é perceptível que as agressões dirigidas a mulheres com voz ativa na política brasileira sempre giram em torno da sua objetificação (Istoé, 2014).

E esses ataques são democráticos, são facilmente encontrados em diferentes partidos, de diferentes ideologias e em todas as regiões do país. O requisito para que aconteçam é apenas um: ser mulher politicamente ativa.

É válido mencionar que esses ataques, embora pessoalizados quando voltados às mulheres públicas, não se limitam ao campo da disputa eleitoral, compondo também o cenário do ativismo e da política das ruas. Assim como a participação política feminina não pode ser compreendida nesse espaço limitado que são os cargos formais de representação, também a misoginia não se condiciona a esse recinto. Em resumo: onde há uma mulher reivindicando seus interesses, há também um discurso sexista tentando desqualificá-la logo atrás.

Apesar disso, “falar de mulheres e política no Brasil não é fazer o relato de uma ausência” (Biroli, 2018, p. 176), mas certamente é fazer o relato de um silenciamento. Os papéis de gênero e as terceiras, quartas, quintas jornadas de mulheres, sobretudo as mães, não lhes permitem dispor de tempo e energia para se engajar ativa e ferozmente na esfera pública.

Ao passo em que os trabalhos invisíveis – domésticos –, como já mencionado, recaem preponderantemente sobre o sexo feminino, homens usufruem de disponibilidade para aperfeiçoamento profissional e – claro – defesa política de seus interesses, uma vez que buscar as crianças ou colocar a roupa para secar não ocupam espaço na sua agenda.

Em 2018, Manuela D’Ávila publicou um desabafo em seu Facebook:

Sexta eu estava em Vitória e fui questionada, por um jornalista, porque eu levo Laura comigo. Eu a levo porque sou sua mãe. [...] Nunca vi jornalista/comentarista perguntar quem tá cuidando dos filhos dos políticos que trabalham 7 dias por semana fazendo campanha. Eu e meu marido dividimos responsabilidades totalmente [...]. Mas sabe o que é engraçado? Quando ela não

está, as pessoas não percebem a ausência dela. Porque estão acostumadas com a ausência das crianças no espaço público. Porque enquanto um homem brilha construindo a sua carreira, tem uma mãe abrindo mão da sua dentro de casa, cuidando sozinha de tudo. Como disse um desses homens num evento, em que eu estava esses dias, “na minha casa quem manda é uma mulher”. A gente não quer mandar em casa, baby. A gente quer dividir com vocês, pra sobrar tempo igual pra gente brilhar nas mesas de discussão por aí. Porque pra gente brilhar, alguém tem que pegar as crias na escola, baby. Então, gente machista desse Brasil varonil: não me perguntem porque levo Laura. Perguntem quem cria os filhos dos candidatos de vocês, beleza? (D’Ávila, 2018).

A indignação da jornalista e política é justificável, pois em razão de uma cultura patriarcal,⁵ a lembrança de que as crianças precisam de cuidados só aparece quando uma mulher ousa ocupar o espaço público. O que não parece ter reação correspondente no mundo masculino, já que homens continuam tímidos na divisão das responsabilidades parentais, inclusive com o aval da legislação trabalhista, que assegura, em regra, licença paternidade de ínfimos cinco dias (Brasil, 1988).

Os estigmas sociais empurram cotidianamente mulheres para fora do debate político, entretanto os debates sobre igualdade de gênero têm se capilarizado na sociedade brasileira, o que faz crescer, também, as oposições. Trata-se de um combo, em total consonância com as leis da física: para toda ação, há uma reação. Então é possível afirmar que, tomando por base a onda crescente de conservadorismo, e mesmo em meio às adversidades, o tema tem ganhado destaque.

Apesar disso,

A visibilização dos contrapúblicos [...] não implica nenhum tipo de romantismo. Os diferentes públicos estão situados em um mesmo ambiente, estruturado por regras que colocam alguns deles em desvantagem, impondo obstáculos à sua atuação. A efetividade dessa atuação é comprometida quando eles se mantêm na condição de “públicos fracos”, que podem

⁵ “Devem ser os homens educados de modo a que se tornem plenamente aptos para a responsabilidade de chefes de família. Às mulheres será dada uma educação que as torne afeiçoadas ao casamento, desejosas da maternidade, competentes para a criação dos filhos e capazes na administração da casa” (Schwartzman, 1981, p. 72).

produzir opiniões, engajar pessoas, mas obtêm efeitos restritos por não atuarem em espaços decisórios. [...] Constitui-se, assim, um viés de representação não propriamente calcado na ausência de ação política, mas na desigualdade no acesso a recursos para definir o que tem relevância no debate político [...] (Biroli, 2018, p. 200).

Dessa forma, se mesmo o acesso por elites intelectuais e econômicas femininas já é dificultoso, o que esperar da representação política de mulheres que integram grupos especificamente marginalizados? A participação feminina não deve permear o imaginário coletivo somente com as figuras de mulheres brancas, graduadas e de classe média alta, pois as realidades, como já foi dito, e as trajetórias políticas/históricas não autorizam que a classe “mulher” seja unitária. Dentro do recorte de gênero existem outros inúmeros recortes, que reconhecem nuances étnicas, regionais, culturais, socioeconômicas, etc.

Assim, apesar de serem todas mulheres e, como tal, pertencentes ao Terceiro Estado Moderno, existem sub-representações da sub-representação. As pautas comuns não apagam as demandas específicas.

A esse respeito, Sieyès (2009, paginação irregular) explica que, “a partir do instante em que um cidadão adquire privilégios contrários ao direito comum, já não faz mais parte da ordem comum. Seu novo interesse se opõe ao interesse geral. Ele não pode votar pelo povo”.

Portanto, resta claro que o Terceiro Estado Moderno, carente de representação política proporcional e qualificada, tem vivido uma realidade de concreta negação do seu pleno exercício de direitos políticos. Apesar de ser “tudo” no plano econômico, tem sido “nada” no político.

3 O que quer o Terceiro Estado Moderno?

Finalmente, no Capítulo III, Sieyès trata dos objetivos e anseios políticos da burguesia francesa, identificadas como “primeira”, “segunda” e “terceira” petição. Todas elas voltadas à um desejo central:

[...] o povo quer ser alguma coisa e, na verdade, muito pouco. Quer ter verdadeiros representantes nos Estados Gerais, ou seja, deputados oriundos de sua ordem, hábeis em interpretar sua vontade e defender seus interesses. [...] A verdadeira intenção do Terceiro

Estado é a de ter nos Estados gerais uma influência “igual” à dos privilegiados. Repito: e ele pode pedir menos? E não está claro que, se sua influência se encontra abaixo da igualdade, não se pode esperar que saia de sua nulidade política e que consiga ser alguma coisa? (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Inquestionavelmente convergentes, mais uma vez Terceiro Estado francês e Terceiro Estado Moderno partilham da mesma ambição: ter voz. Apesar das já mencionadas diferenças espaciais e temporais entre eles, a experiência de exclusão política é a mesma, cada uma ao seu modelo de Estado.

A primeira petição de Sieyès (2009, paginação irregular) é “que os representantes do Terceiro Estado sejam escolhidos apenas entre os cidadãos que realmente pertençam ao Terceiro Estado”. E, aqui, cabe estabelecer mais uma similaridade entre as realidades comparadas.

Apesar de, claramente, não ser preciso a condição feminina para atuar politicamente na defesa de seus interesses, gera estranheza que o Congresso – e todos os cargos políticos, em geral – preservem um mesmo padrão de sexo, cor e classe desde a proclamação da República (1889) até os dias de hoje.

Seria natural que, diante das profundas mudanças socioeconômicas e da gigante miscigenação brasileira (Becker, 2019), os cargos políticos, sobretudo do Congresso Nacional, tivessem uma rotatividade de perfis fenótipos, etários, aquisitivos e, principalmente, de opiniões/ideologias. Não é o que se constata.

Sieyès é certo ao alertar que

[...] se as pessoas dos três Estados se permitem dar indiferentemente sua procuração a quem quiser, é possível que haja membros apenas de uma só ordem na assembléia. Se admitiria, por exemplo, que somente o clero pudesse representar toda a nação? Vou mais longe ainda. Depois de ter encarregado uma ordem com a confiança dos três Estados, reunamos em um só indivíduo a procuração de todos os cidadãos. Seria possível sustentar que um só indivíduo pudesse substituir os Estados Gerais? (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Evidentemente que não. As provocações do representante burguês seguem ainda para a desconstrução da crença pública de que

o Terceiro Estado não teria membros suficientemente esclarecidos e capazes para representá-lo e que, por isso, recorreu “às luzes da nobreza” (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Como já apontado, pensamentos parecidos são direcionados às mulheres, que são constantemente bombardeadas por preconceitos quanto às suas capacidades intelectuais – ou, mesmo, biológicas – para a vida pública. É mais um ponto comum entre a aristocracia francesa de 1788 e a democracia brasileira da segunda década dos anos 2000.

A segunda petição traz outro elemento importante de comparação entre “os Terceiros Estados”. Sieyès reivindica “que seus deputados sejam em número igual ao da nobreza e do clero” (Sieyès, 2009, paginação irregular). Ora, manifestadamente mais uma similaridade entre a burguesia francesa e a população feminina brasileira.

Interessa mencionar o Projeto de Lei n. 1.256/2019, proposto em fevereiro pelo Senador Angelo Coronel (PSD/BA), que visava revogar da Lei Geral das Eleições dispositivo que previa percentuais mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo pelos partidos ou coligações (Senado Federal, 2019).

A proposta foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas impulsionou outros dois Projetos de Lei diametralmente opostos: PL 2996/2019, de autoria de Renata Abreu (PODE/SP); e PL 4130/2019, proposto pela mesma parlamentar.

Os projetos “mantêm a previsão de no máximo 70% de candidaturas de um mesmo sexo, mas permitem que as vagas restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, fiquem vazias” (Agência Câmara, 2019a).

Não se pretende, aqui, adentrar nas nuances entre as propostas, em si, mas evidenciar a diferença de “fazer política” representativa sobre si – mulheres eleitas debatendo mulheres na política – e “fazer política” pseudorrepresentativa sobre outros – homens eleitos debatendo mulheres na política:

É evidente que as cotas foram criadas enfocando a maior participação feminina na política, diante do histórico déficit de participação. Afinal, as mulheres representam pouco mais da metade da população e menos de 20% de representantes do Parlamento [...] (Silva *et al.*, 2020, p. 67).

E mulheres sabem reconhecer a importância dessas tentativas de ampliação da participação feminina porque são elas que sentem na pele as nuances dessa realidade de exclusão. Em reforço, Sieyès questiona:

Todo cidadão que reúne as condições determinadas para ser eleitor, tem direito de se fazer representar, e sua representação não pode ser uma fração da representação do outro. [...] Como é possível sustentar-se por um lado, que a lei é a expressão da vontade geral, quer dizer, da maioria, e querer, ao mesmo tempo, que dez vontades individuais possam contrabalancear mil vontades particulares? Isso não equivale a se expor a deixar que a minoria faça a lei, o que é contrário, evidentemente, à natureza das coisas? (Sieyès, 2009, paginação irregular).

Dessa forma, a segunda petição do Terceiro Estado burguês é transportada para a modernidade na forma de cotas políticas para a inclusão do Terceiro Estado Moderno na política contemporânea.

Oportunamente, em 2022, ocorreram inúmeras inovações legislativas no intuito de iniciar uma mudança nesse cenário político, tais como a já mencionada contagem em dobro das candidaturas femininas na distribuição de recursos do fundo partidário, de acordo com a EC n. 111/21 (Brasil, 2021) e a criminalização do menosprezo ou da discriminação à condição de mulher durante campanha eleitoral, prevista na Lei n. 14.192/21 (Brasil, 2021). No entanto, ainda é preciso aguardar as eleições contemporâneas para apreciar de forma mais precisa os efeitos e a eficiência dessas pequenas reformas.

Já a terceira petição é no sentido de “que os Estados Gerais votem não por ordens, mas por cabeças” (Sieyès, 2009, paginação irregular). Para compreendê-la, é preciso explicar que, na aristocracia francesa de 1788, havia três estados: o primeiro e o segundo eram compostos pelos 3% de nobres e clérigos, enquanto os 97% restantes do povo eram personificados na política pelo “Terceiro Estado”.

Nas decisões públicas, cada estado representava um voto, de modo que os 3% de privilegiados sempre alinhavam seus interesses contra a maioria esmagadora da população, a qual sempre restava vencida por 2 votos a 1. Assim, uma forma de tornar os estados mais representativos, além das demais petições já abordadas, seria considerando os votos “por cabeça”.

Claramente a sistemática atual da política pátria não acompanha a dinâmica pretérita. Portanto, tem-se na terceira petição ao menos uma diferença entre a aristocracia francesa – de mais de 200 anos atrás – e a democracia brasileira.

Em verdade, o que o Terceiro Estado Moderno peticiona à sociedade é que possibilite e amplie a disputa política entre todos os eixos sociais, pois assim – e somente assim, na pluralidade – é construído um Estado verdadeiramente representativo e resolutivo.

Considerações finais

Quedou-se explícita a correlação entre a realidade política burguesa abordada por Sieyès e a realidade da participação feminina brasileira, de modo que, respondidas as três perguntas-base – O que é o Terceiro Estado Moderno, o que o Terceiro Estado Moderno tem sido até agora e o que quer o terceiro estado moderno? – à luz da obra “A Constituinte Burguesa”, são incontestáveis as proximidades fáticas entre os “Terceiros Estados” no que diz respeito à exclusão social e política.

Os escritos de Emmanuel Joseph Sieyès serviram não apenas para – como tradicionalmente reconhecido – impulsionar o estudo teórico do Poder Constituinte, mas, muito mais profundamente, denunciar que a História se repete, ainda que com novas roupagens.

Assim, o presente artigo traçou claro paralelo entre a impotência política de 97% da população francesa em 1788 e a da metade feminina da população brasileira no século XXI.

O silenciamento político – que não se confunde com ausência – sofrido por mulheres repercute em produções legislativas descoladas de suas realidades e demandas. Por mais empatia que um homem possa ter sobre questões de gênero, sua percepção da realidade é limitada por sua condição masculina que, numa sociedade patriarcal como a brasileira, implica estímulos diretos e indiretos, desde o berço, para uma visão binária e hierárquica de mundo.

Não apenas homens enfrentam tais barreiras de percepção, mas toda e qualquer classe social, independentemente do recorte que se faça, pois a vida é experimentada em primeira pessoa e transpor as barreiras da própria realidade e das próprias crenças é tarefa árdua e que exige uma prática constante.

Motivo pelo qual é notória a necessidade – e a urgência – em tornar o debate público, sobretudo o da disputa eleitoral e os cargos públicos, especialmente do Congresso, mais fidedigno e alinhado à realidade da população brasileira.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA. **Bancada feminina diverge sobre projetos que alteram cotas de 30 por cento para mulheres nas eleições**. 7 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/567647-bancada-feminina-diverge-sobre-projetos-que-alteram-cotas-de-30-por-cento-para-mulheres-nas-eleicoes/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA. **Mulheres ocupam mais cadeiras e postos de comando na Câmara dos Deputados**. 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552996-mulheres-ocupam-mais-cadeiras-e-postos-de-comando-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

AGÊNCIA CNI. **Participação de mulheres no mercado de trabalho industrial cresce 14,3% em 20 anos**. 2016. 8 nov. 2016. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/trabalho/participacao-de-mulheres-no-mercado-de-trabalho-industrial-cresce-143-em-20-anos/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Minoria no Congresso, mulheres lutam por mais participação**. 2019. 7 mar. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/07/minoria-no-congresso-mulheres-lutam-por-mais-participacao>. Acesso em: 28 jun. 2022.

AGÊNCIA SENADO. + **Mulheres na política**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BECKER, Guilherme. O Brasil é provavelmente o país com maior miscigenação do mundo. 2019. **DW Brasil**, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-brasil-%C3%A9-provavelmente-o-pa%C3%ADs-com-maior-miscigena%C3%A7%C3%A3o-do-mundo/a-51733280>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL tem recorde de trabalhadores domésticos: seis milhões. 2020. **G1**, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/01/06/brasil-tem-recorde-de-trabalhadores-domesticos-6-milhoes.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm. Acesso em: 20 jul. 2022

BRASIL. **Lei n. 14.192, 4 de agosto de 2021a**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 1256, de 2019**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CEPEA – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **Mulheres no agronegócio. Piracicaba**, Edição Especial, v. 1, nov. 2018. Disponível em https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Mulheres%20no%20agro_FINAL.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

D'ÁVILA, Manuela. Desabafo sobre maternidade. **Facebook**, 18 mar. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/manueladavila/posts/2617199361661841>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ELSEVIER. **Gender in the global research landscape**. 2017. Disponível em https://www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0008/265661/ElsevierGenderReport_final_for-web.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 23. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HOMENS, brancos, empresários, conservadores e reeleitos. Estudo aponta perfil do congresso em 2019. **Justificando**, 2018. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/615544274/homens-brancos-empresarios-conservadores-e-reeleitos-estudo-aponta-perfil-do-congresso-em-2019>. Acesso em: 28 jun. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: outras formas de trabalho**: 2019. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101722#:~:text=A%20Pesquisa%20Nacional%20por%20Amostra,pessoas%20com%20necessidades%20especiais\)%20no](https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101722#:~:text=A%20Pesquisa%20Nacional%20por%20Amostra,pessoas%20com%20necessidades%20especiais)%20no). Acesso em: 28 jun. 2022

IBGE Educa. Conheça o Brasil – População. **Quantidade de homens e mulheres**. 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres>. Acesso em: 28 jun. 2022.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?**. 1. ed. Leme (SP): CL EDIJUR, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Vade-mécum: direitos das mulheres**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade e a sujeição das mulheres**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Nota pública: ONU Mulheres Brasil repudia ataques sexistas contra a presidente Dilma Rousseff**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/nota-publica-onu-mulheres-brasil-repudia-ataques-sexistas-a-presidenta-dilma-rousseff/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NÃO estupro porque você não merece, diz Bolsonaro a Maria do Rosário. **Istoé**, 9 jun. 2014. Disponível em: https://istoe.com.br/395929_NAO+ESTUPRO+PORQUE+VOCE+NAO+MERECE+DIZ+BOLSONARO+A+MARIA+DO+ROSARIO/. Acesso em: 29 jun. 2022.

NOTÍCIAS TSE. **Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro**. 6 mar. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 28 jun. 2022.

OYAMA, Érico. Mulheres representam 64% dos inscritos na OAB com até 25 anos. **Jota**, 13 jan. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/carreira/mulheres-inscritos-oab-13012020. Acesso em: 28 jun. 2022.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. **Nova história das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2018.

RNPI – REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Seminário Nacional “Paternidade e Primeira Infância”**: Relatório Técnico. Rio de Janeiro: RNPI, nov. 2015. Disponível em http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/12/RNPI-CECIP_seminario-nacional-2015.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

SCHWARTZMAN, Simon. A Igreja e o estado novo: o estatuto da família. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 37, p. 71-77, maio 1981. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1600/1589>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Empreendedorismo feminino no Brasil**. 2019. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/GO/Sebrae%20de%20A%20a%20Z/Empreendedorismo%20Feminino%20no%20Brasil%202019_v5.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: Qu'est-ce que le Tiers État. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. (e-book)

SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi. **Constitucionalismo feminista**: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero. Salvador: Juspodivm, 2020.

Como citar este artigo:

COSTA, Flávio Luiz da; MUNIZ, Gabriella de Araújo Medeiros. O terceiro estado moderno: uma releitura de Sieyès sob a ótica da participação feminina na política brasileira. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 207-229, jan./jun. 2022.

ELEIÇÃO E GÊNERO: O PERFIL DAS CANDIDATAS PARA AS PREFEITURAS EM 2020

Election and gender: the profile of the female candidates to the municipal executive in 2020

Eduardo Barbabela*

Marcela Machado**

Dalila Costa***

Carolina Estrela****

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 25/9/2022

* Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IESP UERJ. Pesquisador do Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP/IESP-UERJ). (ebarbabela@gmail.com)

** Doutora e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da UnB. Pesquisadora colaboradora plena do IPOL/UnB. (mwmxmachado@gmail.com)

*** Bacharelada em Ciência Política pela UnB. (dalilasantos96@gmail.com)

**** Bacharelada em Ciência Política pela UnB. (carolinab.estrela@gmail.com)

Resumo

A proposta deste artigo é responder à pergunta: como as características das candidatas eleitas impactam no seu sucesso eleitoral? Para tanto, foram avaliados os dados constantes no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre candidatos e candidatas às prefeituras nas eleições municipais de 2020. As variáveis analisadas foram: taxa de escolaridade; estado civil; e cor ou raça, para aferir o peso do impacto de cada uma para explicar o perfil da eleita. A análise considerou 18.478 candidatos, divididos por gênero, sucesso na eleição e região do país, a fim de conhecer as características das candidatas eleitas e como elas impactam no sucesso eleitoral. O *software* estatístico SPSS foi utilizado para análise dos dados e cruzamento das variáveis. A conclusão é de que existem diferenças entre os perfis de candidatos e candidatas ao Executivo municipal, eleitas e não eleitas, e por região do país.

Palavras-chave: eleição municipal; gênero; sucesso eleitoral; escolaridade; estado civil.

Abstract

The purpose of this following article is to answer the question: how do the characteristics of elected female candidates impact their electoral success in Brazil? To this end, we evaluated the data contained in the repository collected from the Brazilian Superior Electoral Court on male and female candidates for the municipal elections of 2020. The variables analyzed were range from education rate level, marital status, and ethnicity or race to gauge the weight of the impact of each one to explain the profile of the elected. The analysis considered 18,478 candidates, divided by gender, success in the election and region of the country to understand what the characteristics of elected women candidates are and how they impact electoral success. We used SPSS to cross-reference the variables and analyze the data. The conclusion is that there are differences between the profiles of elected and non-elected male and female candidates and by region within Brazil.

Keywords: municipal election; gender; electoral success; education; civil status.

Introdução

Nos últimos trinta anos, a América Latina vivenciou reformas políticas que fortaleceram os direitos eleitorais de grupos minorizados, como mulheres, negros e indígenas. As mudanças na legislação eleitoral se apresentaram como respostas às demandas por maior inclusão desses grupos na representação eleitoral. Em um sistema controlado por uma cultura predominantemente patriarcal (Matos, 2015), a desconstrução da desigualdade de gênero institucionalizada por intermédio das reformas foi essencial.

Somente na América Latina, esse processo resultou em 37 reformas eleitorais em 17 países. Inicialmente, as transformações eleitorais instituíram percentuais mínimos ou máximos de candidaturas por gênero. Aos poucos, alguns países, como Argentina e Bolívia, substituíram a ideia de percentual mínimo pela paridade de gênero nas candidaturas, inaugurando uma ideia de democracia paritária no continente (Caminotti; Freidenberg, 2018, p. 1-10).

O processo de seleção de candidaturas é um momento fundamental na eleição para definir o sucesso ou não de candidatas e candidatos. Conforme Bjarnegard e Zetterberg (2016) destacam, mesmo quando os critérios dos partidos para a seleção de candidaturas são aparentemente neutros em relação ao gênero, eles afetam diferentemente homens e mulheres em suas chances de eleição (Bjarnegard; Zetterberg, 2016, p. 8). Assim, a constituição de regras para garantir cotas de participação de gênero, por exemplo, reduz os efeitos desses fatores e garante a presença de mais mulheres candidatas em partidos mais institucionalizados.

Hinojosa e Correa (2018) apontam que existem duas dimensões que definem a variação de mecanismos para a escolha de candidatos e candidatas: o mecanismo de exclusão presente na seleção de candidaturas, que define quem é elegível; e a centralização ou não dos mecanismos decisórios de nomeação, que define não apenas quais candidaturas serão apoiadas, mas a forma com que se dará a repartição das verbas de campanha.

Dentro da lógica eleitoral, entende-se que eleitores buscam candidatos que sejam parecidos com eles para os representarem (Valcárcel, 2008). O mesmo processo se repete dentro do sistema interno dos partidos para a escolha de candidatos, no qual o gênero acaba sendo

um fator decisivo. Dado que os diretórios partidários são dominados na maioria por homens e estes membros são responsáveis por escolherem os candidatos, o resultado é que menos mulheres são escolhidas para as listas, pois líderes partidários homens também tendem a replicar o comportamento dos eleitores e escolher candidaturas que tenham as mesmas características que eles (Hinojosa; Correa, 2018).

Nesse sentido, a presença de mulheres dentro da estrutura partidária e, principalmente, no processo de decisão sobre quem iria compor as nominatas se torna ainda mais importante, pois elas tendem a incluir mais mulheres no processo eleitoral, seguindo a mesma lógica decisória (Hinojosa; Correa, 2018, p. 37). Para Valcárcel (2008), existe, todavia, um mecanismo de regras informais e barreiras que dificultam a ascensão de mulheres dentro das organizações partidárias e que está mais associado aos indivíduos que selecionam os líderes e menos à experiência e à capacidade das mulheres (Valcárcel, 2008). Um sistema criado por homens para homens (Matos, 2015). Nestes processos de recrutamento e de decisão sobre candidaturas, existem diversos fatores que podem definir quem sairá candidato ou não:

Da mesma forma, nos processos de recrutamento e seleção é possível identificar determinados candidatos mais adequados do que outros para os fins dos partidos. Esses candidatos em potencial podem ter conexões familiares ou experiência em cargos públicos anteriores. Eles podem até ter recursos financeiros. Além disso, regularmente, os homens que ingressam na política têm laços familiares com outros políticos; no entanto, sua incursão raramente é vista apenas em função dessas relações. Na América Latina, as mulheres políticas são muitas vezes esposas, viúvas ou filhas de homens politicamente poderosos. Ao contrário de seus pares masculinos, as mulheres com tais relacionamentos familiares são consistentemente considerados como tendo feito suas carreiras na política graças a esse relacionamento pessoal e são vistas como marionetes de seus parentes masculinos¹ (Hinojosa; Correa, 2018, p. 46-47, tradução livre).

¹ Do original em espanhol: “Asimismo, en los procesos de reclutamiento y selección es posible identificar ciertos candidatos más convenientes que otros para los fines de los partidos. Estos potenciales candidatos podrían tener conexiones familiares o experiencia en cargos públicos anteriores. Incluso, podrían tener recursos financieros. Además, regularmente, los hombres que entran a la política tienen vínculos familiares con otros políticos; sin embargo, su incursión rara vez es vista únicamente como una función de

Segundo Herrnson, Lay e Stokes (2003, p. 245), eleitores tendem a diferenciar candidatos homens e candidatas mulheres, aplicando estereótipos sobre as mulheres, o que influencia suas perspectivas eleitorais. Os estereótipos influenciam a percepção sobre quais os pontos fortes e fracos de cada gênero, e influenciam, também, nas campanhas dos candidatos. Muitas vezes, esses estereótipos prejudicam as possibilidades de candidatas mulheres por conclusões precipitadas sobre suas habilidades (Dolan, 2014, p. 97).

No caso brasileiro, conforme Matos (2015) aponta, o próprio sistema eleitoral é um fator essencial para excluir mulheres. Segundo Ruiz (2018), a falta de financiamento é um dos principais entraves para as campanhas de mulheres no Brasil. Como forma de tentar resolver e diminuir os efeitos da desigualdade entre homens e mulheres no acesso aos fundos de financiamento privado, a Lei n. 9.096, de 1995 – Lei dos Partidos Políticos – prevê, em seu art. 44, que os partidos políticos destinem pelo menos 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas de promoção da participação política de mulheres. Além do financiamento público, a legislação eleitoral prevê que 10% do tempo de televisão de cada partido seja reservado às candidaturas femininas.

O apoio político aos candidatos e a obtenção de expressivos recursos financeiros revelam-se fatores importantes para o êxito eleitoral em grupos minoritários. Porém, tais aspectos não devem ser considerados como caminhos únicos para a obtenção do êxito eleitoral. Variáveis como perfil regional de eleitores e eleitos, índice educacional, estado civil, identificação racial e idade podem contribuir para a eleição ou não de determinado candidato ou candidata (Best; Cotta, 2000; Freire, 2002; Gaxie, 1980; Marvick, 1968; Matthews, 1984; Norris, 1997; Sanbonmatsu, 2006).

Uma alternativa que existe à falta de financiamento para mulheres na política são os incentivos econômicos, a exemplo dos que são utilizados pelos partidos chilenos, que recebem um quantitativo maior de recursos quando elegem candidaturas femininas para o Legislativo (Hinojosa; Correa, 2018, p. 57). Considerando a importância da questão econômica e a inexistência de cotas ou regras paritárias em eleições majoritárias, construir modelos de incentivo a candidaturas femininas que premiem

esas relaciones. En América Latina, con frecuencia, las mujeres políticas son las esposas, viudas o hijas de hombres políticamente poderosos. A diferencia de sus homólogos masculinos, se asume, de manera constante, que las mujeres que tienen dichas relaciones familiares han hecho su carrera en la política gracias a esta relación personal y son vistas como títeres de sus familiares hombres”.

os partidos com financiamento para novas candidaturas femininas pode ser um dos mecanismos para eleger novas candidaturas femininas majoritárias. Na América Latina, não há um padrão definido para essa seleção, o que permite que partidos decidam por candidaturas femininas apenas para cumprir as regras eleitorais mínimas, como também para, de fato, instituir e fortalecer a representatividade de gênero de fato (Hinojosa; Correa, 2018, p. 35).

Outro fator que pode influenciar na escolha de mulheres para cargos eletivos é sua experiência prévia na política. Ter exercido algum cargo em nível subnacional se associa diretamente ao interesse também dos partidos em terem candidaturas experientes e efetivas para ganhar eleições. Uma vez que uma mulher se demonstra capaz de se eleger, segundo Hinojosa e Correa (2018), a característica gênero perde importância para o partido no momento de decidir sobre lançar a candidatura. Além disso, mulheres são mais exitosas a se reelegerem quando comparadas a homens nas mesmas condições (Hinojosa; Correa, 2018, p. 47).

As construções sociais e culturais devem ser consideradas nos debates sobre a participação feminina na política, pois a percepção conferida às mulheres pode influenciar negativamente o desejo destas de ingressar na arena pública. A literatura recente sobre eleições discute os efeitos dos estereótipos na política e nos grupos sociais afetados, como o caso das mulheres, ao influenciar a presença e a renovação de novos integrantes nos quadros políticos de representação (Speck, 2018, p. 57-59):

Além de outros fatores, as mulheres candidatas a cargos eletivos se deparam com estereótipos que naturalizam os homens nos cargos de liderança política e reservam às mulheres o trato dos problemas domésticos e familiares. Aos homens se destina o espaço público e, às mulheres, o espaço privado. As candidatas mulheres procuram, assim, superar tais estereótipos, apresentando qualidades necessárias para a liderança (Panke; Iasulaitis, 2016, p. 388).

De acordo com Matos (2015, p. 28), o patriarcado atua nas “mentalidades e sensibilidades do eleitorado conservador”, resultando em imagens de que mulheres são menos capazes do que homens. Com a recorrência da exclusão de mulheres e a omissão do Estado, o que

vemos é a reprodução da indiferença e, conseqüentemente, do sistema patriarcal existente no país.

Assim, a necessidade de estudos sobre eleições e gênero, mais precisamente acerca das tentativas de inclusão de mulheres na política pela via representativa, é uma demanda cada vez mais crescente no Brasil atual. As tentativas recentes de reformas pontuais no sistema eleitoral brasileiro, buscando viabilizar as candidaturas das minorias, como mulheres e negros, são exemplos de que tais mudanças no sistema representativo brasileiro demandam atualizações constantes.

Para Speck (2018), a forma organizacional dos partidos políticos deve igualmente ser considerada ao se analisar o recrutamento e a participação das mulheres na política, visto que as estruturas partidárias refletem os padrões sociais já existentes e dominantes. A tímida presença feminina nas agremiações partidárias regionais e nacionais impacta o processo eleitoral como um todo, ou seja, no recrutamento, na destinação de recursos, na campanha e no êxito eleitoral feminino (Speck, 2018, p. 63).

É válido pormenorizar os obstáculos impostos à participação feminina na política brasileira, tendo em vista as particularidades sociais que envolvem respectivo grupo. Campos e Machado (2015) ponderam sobre a integração de grupos sociais minoritários na política brasileira, em especial os pretos e pardos. Mas tais contribuições teóricas igualmente auxiliam na compreensão das dificuldades da participação feminina na política brasileira. Torna-se oportuno, nesse sentido, compreender as especificidades do grupo social minoritário que pleiteia determinado cargo público, pois, entre as candidaturas existentes, haverá o grupo com reais possibilidades de eleição e aquele que apenas participará do processo eleitoral, mas que não detém chances reais de eleição ao final do pleito. Essa distinção é importante, já que está relacionada ao investimento financeiro e logístico oferecido pelos partidos políticos aos respectivos candidatos (Campos; Machado, 2015, p. 135-138).

O campo político é a representação da arena de regramentos jurídicos, sociais e culturais com os papéis estabelecidos aos indivíduos de maneira tácita. O capital político seria a trajetória adquirida pelo indivíduo ao longo de sua vida pessoal, acadêmica, profissional e social, que possibilita sua participação efetiva no campo político. Em outras palavras, o capital político de um candidato é um importante fator na consolidação de suas ambições dentro do campo político (Dufloth *et al.*,

2019). Assim, convém ponderar como o campo político possibilita o recrutamento, a participação e o êxito eleitoral de grupos minoritários, por exemplo, o grupo feminino.

Por fim, convém salientar a formulação de Speck (2018) sobre a possibilidade de o êxito feminino em determinado processo eleitoral poder exercer influência na participação e no sucesso logrado pelas mulheres nas eleições seguintes. O autor usufrui do conceito de efeito contágio, elaborado por Matland e Studlar (1996): à medida que mulheres são eleitas, especialmente para cargos majoritários, poderá haver maior abertura para a inserção de mulheres aos cargos elegíveis nas estruturas partidárias, além de impulsionar os partidos a demonstrarem socialmente o apoio à igualdade de gênero na política.

Diante desse panorama, a proposta deste artigo é responder à pergunta: como as características das candidatas eleitas impactam no seu sucesso eleitoral? Para tanto, avaliamos os dados constantes no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre candidatos e candidatas às prefeituras nas eleições municipais de 2020. As variáveis analisadas foram: taxa de escolaridade; estado civil; cor ou raça; e se eram candidatos ou não à reeleição. Comparamos as variáveis, entre candidatos e candidatas, para aferir o peso do impacto de cada uma para explicar o perfil da eleita. A análise considerou 18.478 candidatos, divididos por gênero, sucesso na eleição e região do país para entender quais são as características das candidatas eleitas e como elas impactam no sucesso eleitoral.

Foram coletados dados de todos os candidatos e candidatas que disputaram os pleitos eleitorais em 2020. Tais dados passaram por uma filtragem quanto ao gênero, escolaridade, cargo, estado civil, Unidade Federativa e Região. Para a análise dos dados, o *software* estatístico SPSS foi utilizado no cruzamento das variáveis entre os perfis de quatro grupos: mulheres eleitas; mulheres não eleitas; homens eleitos; e homens não eleitos. Os perfis desses quatro grupos serão avaliados para aferir o que impacta no sucesso ou insucesso eleitoral desses atores nas eleições de 2020.

Foi realizada uma extensa revisão bibliográfica sistematizada sobre o tema, a fim de se compreender como se dá a discussão sobre candidaturas femininas e como a América Latina tem debatido sobre tais candidaturas para Executivos e Legislativos. Para efeitos comparativos, foram avaliados, também, os dados por região

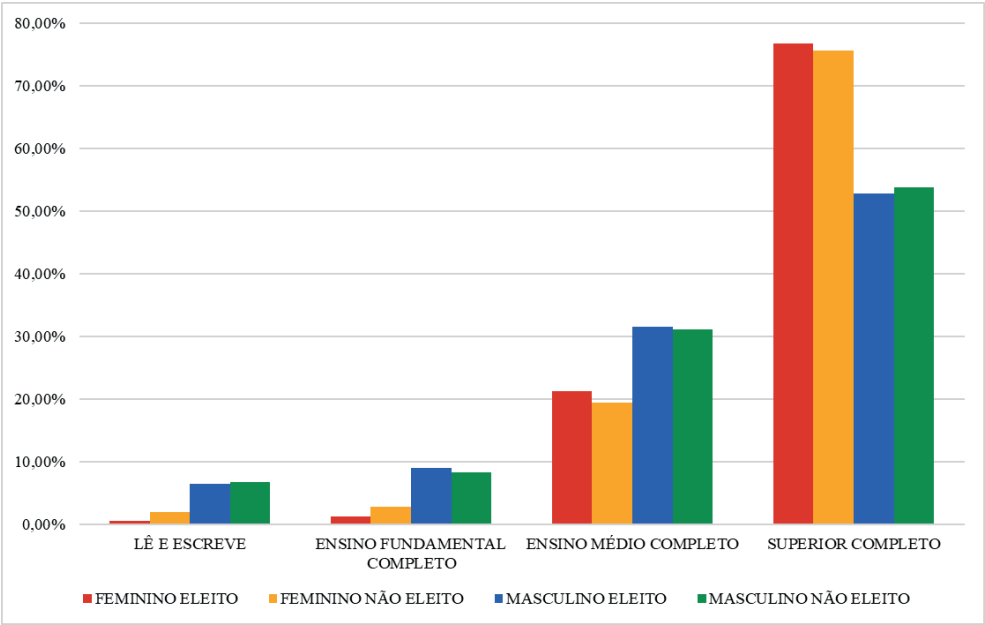
geográfica, a fim de compreender se existe alguma diferença no país nos quatro perfis analisados.

1 As eleições municipais de 2020 em dados

1.1 Escolaridade

O primeiro aspecto avaliado foi a escolaridade de candidatos e candidatas. Para tanto, foram consideradas quatro categorias: lê e escreve; Ensino Fundamental Completo; Ensino Médio Completo e Ensino Superior Completo. Os resultados estão apresentados na Figura 1 e na Tabela 1 a seguir.

Figura 1 – Percentual de candidatos e candidatas por taxa de escolaridade



Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Tabela 1 – Perfil de eleitos e eleitas por taxa de escolaridade

PERFIL ESCOLARIDADE	HOMENS		MULHERES	
	Qtde.	%	Qtde.	%
Lê e escreve	313	6,55%	4	0,46%
Ensino Fundamental completo	434	9,08%	9	1,22%
Ensino Médio completo	1.510	31,61%	142	21,32%
Ensino Superior completo	2.520	52,75%	511	76,73%

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

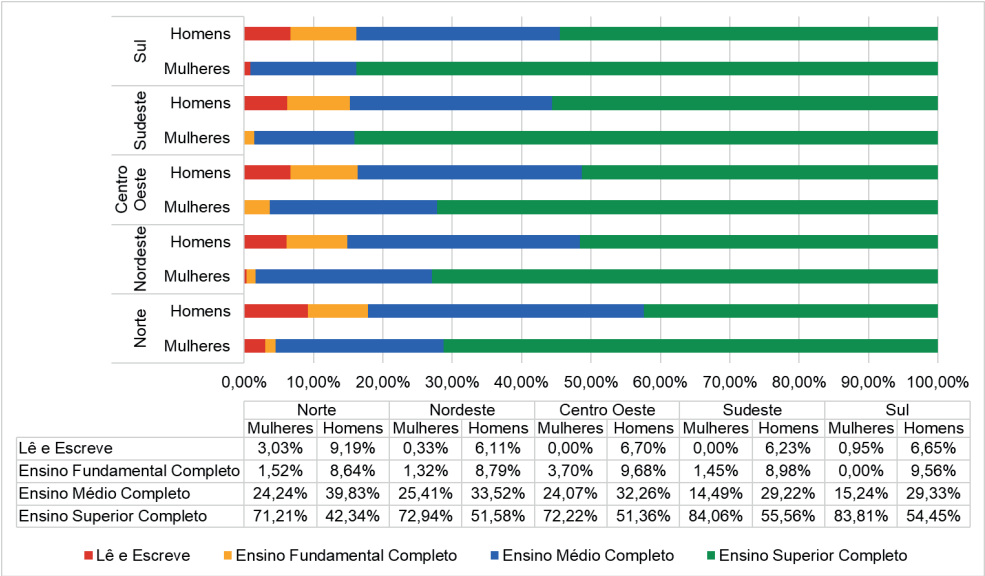
Quando avaliados todos os candidatos e candidatas às prefeituras em 2020 que tiveram suas candidaturas consideradas aptas² pelo TSE, percebemos que as candidaturas femininas possuem maior percentual de Ensino Superior Completo em comparação às candidaturas masculinas. Quando focamos nos eleitos, os dados se apresentam ainda mais discrepantes. Enquanto 98,05% das prefeitas eleitas possuem pelo menos o ensino médio completo, esse número cai para 84,36% quando analisados os prefeitos eleitos. Quando a categoria é ter o ensino superior completo, 76,73% das prefeitas eleitas se enquadram nessa categoria, enquanto apenas 52,75% dos prefeitos eleitos têm a mesma formação. Este dado de que o total de mulheres candidatas, eleitas ou não, com Ensino Superior Completo é maior do que o total de homens candidatos, independentemente do sucesso eleitoral deles, com a mesma escolaridade, reforça o argumento de que mulheres tendem a se preparar melhor antes de tentar um cargo eletivo por se considerarem menos preparadas que os homens. As candidatas entendem que, com qualificação extra, se apresentam como mais aptas à competição eleitoral.

Quando comparados os perfis de escolaridade pelas regiões do Brasil, percebem-se diferenças no percentual de mulheres com nível superior completo, embora em todas as elas esse nível de escolaridade seja o mais recorrente entre as candidatas, eleitas ou não. Conforme a Figura 2 demonstra, as Regiões Sul e Sudeste possuem percentuais mais elevados de prefeitas com o ensino superior completo, alcançando médias superiores a

² Candidaturas aptas pelo TSE são as candidaturas que aparecem no sistema do Tribunal com uma destas seis situações: deferida, indeferida com recurso, deferida com recurso, pendente de julgamento ou cassada com recurso. Para mais, ver: Resolução-TSE n. 23.373, de 14 de dezembro de 2011.

80%. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, o percentual de prefeitas eleitas com Ensino Superior Completo é próximo a 70%. Quando comparadas com os homens, percebe-se que, embora em todos os casos os candidatos tenham, em sua maioria, ensino superior completo, esse percentual está mais próximo dos 50%. No caso excluído do Norte, de 40%. Em suma, nota-se que, independentemente do sucesso da campanha ou da região do país, as candidatas possuem maiores taxas de escolaridade do que os homens.

Figura 2 – Perfil de escolaridade de eleitos e eleitas por região do país



Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

1.2 Estado civil

Ao avaliar o estado civil de eleitos e eleitas, as diferenças entre os gêneros também estão presentes. Conforme a Tabela 2 demonstra, existe uma diferença no percentual de homens e mulheres eleitos casados, com maior tendência de homens candidatos (72,74%) estarem casados em comparação às mulheres candidatas (65,77%). Por sua vez, as mulheres candidatas são maioria quando analisados os estados civis viúvo(a) e divorciado(a). É importante destacar que esses dados diferem

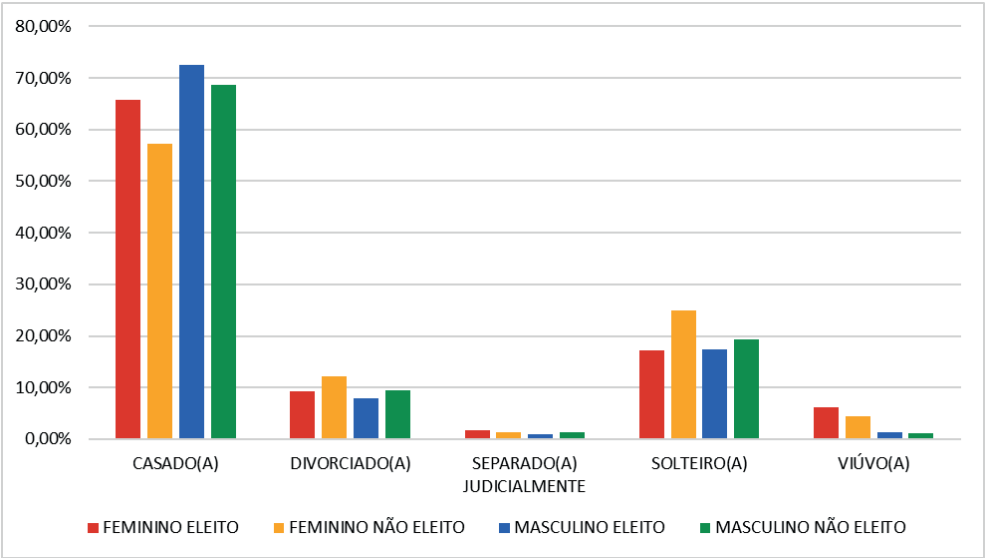
dos resultados da PNAD 2015. Segundo a pesquisa, 48,4% de brasileiros se declaram solteiros, enquanto apenas 39% se declaram casados.

Tabela 2 – Perfil de eleitos e eleitas por estado civil

PERFIL ESTADO CIVIL	HOMENS		MULHERES	
	Qtde.	%	Qtde.	%
Casado(a)	3.475	72,74%	438	65,77%
Divorciado(a)	366	7,66%	61	9,16%
Separado(a) judicialmente	51	1,07%	11	1,65%
Solteiro(a)	826	17,29%	115	17,27%
Viúvo(a)	59	1,24%	41	6,16%

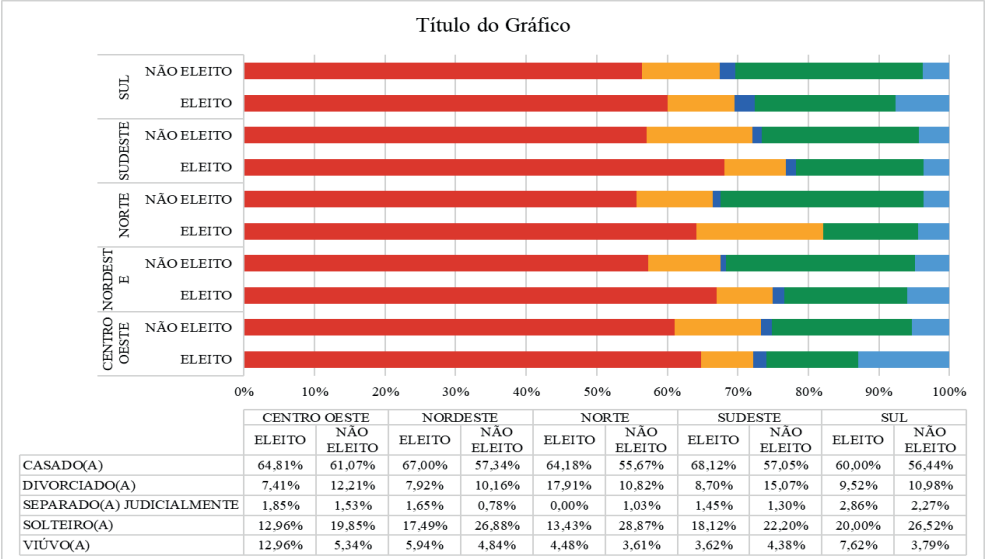
Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Figura 3 – Perfil de candidatos e candidatas por estado civil



Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Figura 4 – Estado civil de candidatas eleitas e não eleitas por região do país



Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

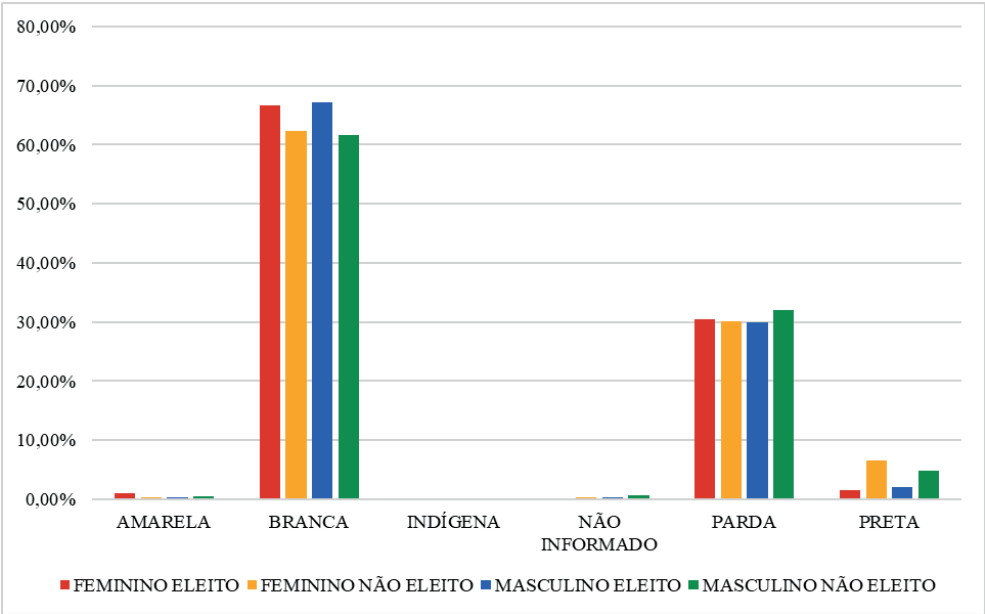
A principal diferença surge quando comparados os perfis de candidatas eleitas e de não eleitas que se declararam casadas. As mulheres eleitas casadas são maioria em comparação às não eleitas. As mulheres não eleitas, inclusive, agregam o maior percentual de solteiros(as) entre os quatro grupos, com percentual superior a 20%. Não foi observada a mesma relação entre os homens. Nesse sentido, é possível perceber que ser solteira é uma característica que aumenta mais a probabilidade de mulheres não serem eleitas do que de homens.

As regiões Nordeste e Sudeste apresentam os maiores percentuais de eleitas casadas, enquanto, nessas mesmas duas regiões, o percentual de pessoas que se declaram casadas, segundo a PNAD, é inferior a 45%. A diferença entre os dois perfis, conforme citado, está no maior percentual de mulheres não eleitas solteiras do que de homens não eleitos solteiros. Aqui percebemos que há uma maior tendência de candidatas solteiras não se elegerem do que candidatos solteiros.

1.3 Cor ou raça

Quando analisados os dados sobre a cor ou a raça autodeclarada de eleitos e eleitas em 2020, percebe-se que não houve diferença entre prefeitos e prefeitas eleitos. Conforme os dados da Figura 5 a seguir demonstram, percentualmente, não houve variação em relação à cor ou raça na comparação entre os gêneros dos candidatos.

Figura 5 – Perfil de candidatos e candidatas por cor ou raça autodeclarada



Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Tabela 3 – Perfil de eleitos e eleitas por cor ou raça autodeclarada

COR OU RAÇA	HOMENS		MULHERES	
	Qtde.	%	Qtde.	%
Amarela	17	0,36%	7	1,05%
Branca	3.216	67,32%	444	66,67%

continuação

COR OU RAÇA	HOMENS		MULHERES	
	Qtde.	%	Qtde.	%
Preta	98	2,05%	10	1,50%
Indígena	7	0,15%	1	0,00%
Parda	1.423	29,79%	203	30,48%
Não informado	16	0,33%	1	0,00%

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

Em ambos os casos, a maioria das candidaturas foram de pessoas que se autodeclararam brancas, seguidas por pessoas que se declararam pardas. É interessante notar que o total de candidatos eleitos brancos é superior ao percentual de pessoas que se autodeclararam brancas na sociedade brasileira: apenas 42,7%,³ segundo a PNAD Contínua 2019. O movimento oposto ocorre com os autodeclarados pardos e pretos: segundo a mesma pesquisa, enquanto na sociedade eles são 46,8% e 9,4%, respectivamente, entre os eleitos não ultrapassam 31% de pardos e 2% de pretos.

Tabela 4 – Cor ou raça de candidatas eleitas e não eleitas por região geográfica

COR OU RAÇA	CENTRO-OESTE		NORDESTE		NORTE		SUDESTE		SUL	
	Eleita (%)	Não eleita (%)	Eleita (%)	Não eleita (%)	Eleita (%)	Não eleita (%)	Eleita (%)	Não eleita (%)	Eleita (%)	Não eleita (%)
Amarela	3,70	0,00	1,32	0,47	1,49	1,03	0,00	0,16	0,00	0,38
Branca	68,52	64,89	56,11	47,66	35,82	36,08	81,16	72,45	97,14	92,42
Indígena	0,00	0,00	0,33	0,31	0,00	0,52	0,00	0,00	0,00	0,38
Parda	27,78	31,30	39,60	44,69	61,19	55,67	17,39	17,02	2,86	6,06
Preta	0,00	3,82	2,31	6,25	1,49	6,19	1,45	10,05	0,00	0,38
Não informado	0,00	0,00	0,33	0,63	0,00	0,52	0,00	0,32	0,00	0,38

Fonte: elaboração própria, com dados do TSE.

³ Para mais, ver: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf.

Quando avaliados os perfis de candidatas eleitas e não eleitas por região, algumas especificidades se destacam. Em quatro das cinco regiões brasileiras, a raça autodeclarada com maior média populacional também é a raça com maior percentual de eleitas, a exceção está no Centro-Oeste. No Centro-Oeste a maioria é autodeclarada parda, 53%; porém, a região elegeu 56,11% de prefeitas, ou seja, a maioria, autodeclarada branca. Dessa forma, existem dois perfis distintos: nas Regiões Norte e Nordeste, as eleitas são mulheres casadas, com Ensino Superior completo e autodeclaradas pardas; por sua vez, nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as prefeitas eleitas são mulheres casadas, com Ensino Superior completo e autodeclaradas brancas.

Considerações finais

Conforme apresentado ao longo deste artigo, existem diferenças nos perfis de mulheres eleitas e não eleitas e na comparação entre candidatos eleitos e candidatas eleitas nas eleições municipais de 2020. Os dados levantados apontam para a existência de perfis distintos para a mulher brasileira e para as prefeitas eleitas em 2020. As características, em algum sentido, reproduziram alguns dos argumentos que são utilizados no debate sobre as candidaturas a cargos no Legislativo apresentadas na primeira seção deste texto. Os perfis se apresentaram muito mais relacionados a um estereótipo da mulher do que, de fato, ao perfil identificado em cada uma das regiões do país.

A primeira característica analisada foi a taxa de educação. O percentual muito maior de mulheres com Ensino Superior Completo em comparação a homens reflete o argumento de que as mulheres, por entenderem estar em piores condições de disputa que os homens, se preparam mais para a disputa dos cargos. A diferença nas taxas educacionais coaduna com o argumento apresentado de que as mulheres tendem a se preparar melhor em comparação aos homens para concorrer aos cargos públicos por se sentirem despreparadas.

A segunda característica avaliada foi o estado civil. A maioria da população brasileira, de acordo com os dados da PNAD 2015, se declara solteira, enquanto a maioria dos eleitos e eleitas se declaram casados. Quando avaliamos as mulheres que não foram eleitas, notamos um percentual maior em comparação aos demais de solteiras. Essa característica, no entanto, não apresenta distinções significativas

entre os dois gêneros analisados quando avaliamos os candidatos que obtiveram sucesso.

A terceira característica destacada foi quanto à autodeclaração de cor ou raça. No Brasil, tal qual a PNAD Contínua 2019 aponta, a maior parte da população se autodeclara parda. Entre candidatos e candidatas eleitos no país, a maior parte se autodeclara branca. Quando analisados os dados por região, é possível notar que, no Centro-Oeste, essa lógica não se sustenta: a maior parte das candidatas eleitas condiz com o percentual da maior parte da população, isto é, se autodeclararam pardas.

A lógica de que a escolha eleitoral perpassa pelo critério de identificação pessoal não se apresenta tão forte quanto se pensava. O estereótipo da população brasileira e o estereótipo de eleitos e eleitas nas características que avaliamos não se equivalem. Seja com candidatos ou candidatas eleitas, as características são as mesmas: ensino superior, casados e autodeclarados brancos. Dessa forma, o argumento de que o eleitor escolhe aquele representante que combina com ele, nas características que analisamos não se aplica. Esses dados reforçam que, se considerarmos o argumento ainda válido, características como religião e defesa de bandeiras como a luta contra a corrupção, por exemplo, possam ser motivações mais importantes para o cidadão decidir por um candidato em detrimento de outro.

Nesse sentido, a candidata eleita nas eleições de 2020 possui ensino superior, é casada e se declara branca, tal qual o candidato eleito. Em eleições majoritárias, as opções de voto são limitadas e o cidadão precisa escolher os candidatos que lhe são apresentados. Os dados apontam que as mulheres possuem um perfil parecido com o dos homens, porém com alguns estereótipos fortalecidos. Quando comparadas as candidatas eleitas e não eleitas, é possível perceber que fatores como raça e estado civil se demonstram um pouco mais relevantes do que na comparação entre os gêneros.

Quando discutidas especificamente sobre as regiões do Brasil, nota-se a existência de uma diferença em apenas em uma das variáveis analisadas e em uma região. Apenas o Centro-Oeste apresenta uma diferença no estereótipo da mulher eleita em comparação às demais regiões e ao país.

É evidente que existem diversas outras variáveis a se considerar dentro do jogo político, como partidos e coligações, tamanho dos municípios e financiamento das campanhas, por exemplo. Não objetivamos com este artigo exaurir todo o debate sobre este

processo. No entanto, esse perfil inicial demonstra que há características relevantes e que existem empecilhos para as mulheres no cenário político brasileiro. Ao mesmo tempo, as eleições têm demonstrado que, aos poucos, temos conseguido superar a desigualdade existente e eleger mais mulheres.

Os dados demonstram que existem estereótipos da mulher eleita no Brasil e que as variáveis podem ser distintas por região no país. Os desafios para um sistema eleitoral inclusivo e mais igualitário são inúmeros. As reformas eleitorais, tal qual Matos (2015, p. 33) aponta, são um dos mecanismos necessários para ampliar o espaço da mulher na política brasileira. As regras eleitorais para cargos proporcionais têm se demonstrado essenciais ao fortalecimento da cultura da mulher na política. E, aos poucos, estamos construindo uma democracia com maior igualdade entre homens e mulheres na política, mas ainda há um longo caminho a percorrer.

Referências

BEST, H.; COTTA, M. **Parliamentary representatives in Europe 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries.** Oxford: Oxford University Press. 2000.

BJARNEGARD, E; ZETTERBERG, P. Political parties and gender quota implementation. The role of bureaucratized candidate selection procedures. **Comparative Politics**, v. 48, n. 3, p. 393-417, 2016.

BOURDIEU, P. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 193-216, 2011.

CAMINOTTI, Mariana; FREIDENBERG, Flavia. Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano 61, n. 228, p. 121-141, 2016.

CAMINOTTI, Mariana; FREIDENBERG, Flavia. Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. *In*: FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana;

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOSEK, Tomás (ed.). **Mujeres en la política**: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Cidade do México: Instituto Eleitoral da Cidade do México e Instituto de Pesquisas Jurídicas da UNAM, 2018. p. 7-33.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 121-151, 2015.

DOLAN, K. **When Does Gender Matter?**: women candidates and gender stereotypes in American elections. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. Gendered perceptions and political candidacies: a central barrier to women's equality in electoral politics. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 1, p. 59-73, 2011.

FREIRE, A. A profissionalização política dos deputados portugueses. **Revista de Sociologia da Universidade do Porto**, v. 1, n. 12, p. 27-56, 2002.

GAXIE, D. Les logiques du recrutement politique. **Revue Française de Science Politique**, v. 30, n. 1, p. 5-45, 1980.

HERRNSON, Paul; LAY, J. Celeste; STOKES, Atiya. Women running “as women”: candidate gender, campaign issues, and voter-targeting strategies. **The Journal of Politics**, v. 65, n. 1, p. 244-255, 2003.

HINOJOSA, Magda. **Selecting women, electing women**: political representation and candidate selection in Latin America. Philadelphia: Temple University Press, 2012.

HINOJOSA, Magda; CORREA, Lorena V. Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. In: FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOSEK, Tomás (ed.). **Mujeres en la política**: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Cidade do México: Instituto Eleitoral da Cidade do México e Instituto de Pesquisas Jurídicas da UNAM, 2018. p. 35-67.

HORTA, C.; SILVA, M.; ROCHA, M.; DUFLOTH, S. Atributos e chances de sucesso eleitoral de prefeitos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 53, n. 1, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2022.

KROOK, Mona Lena. Why are fewer women than men elected?: gender and the dynamics of candidate selection. **Political Studies Review**, v. 8, n. 2, p. 155-168, 2010.

LLANOS, Beatriz; ROZA, Vivian. Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latino-americanos. *In*: FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOSEK, Tomás (ed.). **Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina**. Cidade do México: Instituto Eleitoral da Cidade do México e Instituto de Pesquisas Jurídicas da UNAM, 2018. p. 69-97.

MARVICK, D. Political recruitment and careers. *In*: SILLS, D. L. **International encyclopedia of the social sciences**. Nova York: Macmillan. 1968. p. 273-282.

MATLAND, Richard E.; DONLEY, T. Studlar. The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway. **Journal of Politics**, v. 58, n. 3, p. 707-733, 1996.

MATOS, Marlise. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, ano 5, v. 7, p. 24-35, 2015.

MATOS, Marlise. Recentes dilemas da democracia e do desenvolvimento no Brasil: porque precisamos de mais mulheres no poder. **Revista Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 110-142, 2011.

MATTHEWS, D. R. Legislative recruitment and legislative careers. **Legislative Studies Quarterly**, v. 9, n. 4, p. 547-585, 1984.

MIGUEL, L. F. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 115-134, 2003.

NORRIS, P. **Passages to power**: legislative recruitment in advanced democracies. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

PAUL, David; SMITH, Jessi L. Subtle sexism? Examining vote preferences when women run against men for the presidency. **Journal of Women, Politics and Policy**, v. 29, n. 4, p. 451-476, 2008.

RAMOS, Daniela; GRAÇA, Eliana; ANDRADE, Gabriela; SOARES, Vera. **As mulheres nas eleições de 2014**. Secretaria de Política para as Mulheres (SPM/PR), dez. 2014.

RUIZ, Erika. El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil *In*: FREIDENBERG, Flavia; CAMINOTTI, Mariana; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde; DOSEK, Tomás (ed.). **Mujeres en la política**: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina. Cidade do México: Instituto Electoral da Cidade do México e Instituto de Pesquisas Jurídicas da UNAM, 2018. p. 99-117.

SANBONMATSU, Kira. Political knowledge and gender stereotypes. **American Politics Research**, v. 31, n. 6, p. 575-594, 2003.

SCHNEIDER, Monica C.; BOS, Angela L. Measuring stereotypes of female politicians. **Political Psychology**, v. 35, n. 2, p. 245-266, Apr. 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O efeito contagiante do sucesso feminino: a eleição de prefeitas e o impacto sobre as candidaturas nos próximos pleitos. **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 57-75, 2018.

VALCÁRCEL, Amelia. **La política de las mujeres**. Madrid: Cátedra, 2008.

WILHITE, Al. Political parties, campaign contributions and discrimination. **Public Choice**, v. 58, n. 3, p. 259-268, 1988.

Como citar este artigo:

BARBABELA, Eduardo; MACHADO, Marcela; COSTA, Dalila; ESTRELA, Carolina. Eleição e gênero: o perfil das candidatas para as prefeituras em 2020. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 231-252, jan./jun. 2022.

A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS E A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A INCLUSÃO DA MULHER NESSES ESPAÇOS

Female underrepresentation in brazilian parliaments and the need to implement public policies aimed at the inclusion of women in these spaces

Dirley da Cunha Júnior*

Gabriela Lima Silveira de Assis**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 31/10/2022

 * Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa/Portugal. Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP. Mestre em Direito Econômico pela UFBA. Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Titular da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Juiz Federal. (dirleydacunhajr@uol.com.br)

** Advogada. Graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito. (gabrielasilveira.adv@hotmail.com)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o quadro da sub-representatividade feminina nos parlamentos nacionais, a partir de um estudo de dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e das normas que entraram em vigor após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Mesmo diante das inúmeras conquistas, constata-se que as mulheres ocupam menos que 15% dos cargos parlamentares, de modo que emerge a necessidade de implementação de políticas públicas para fomento à igualdade de gênero nos espaços políticos, como a adoção de um sistema de cotas complementar ao já existente, com vistas a buscar maior participação-representação feminina nos parlamentos nacionais.

Palavras-chave: política; sub-representatividade; mulheres; cotas; reserva.

Abstract

This article aims to analyze the situation of female underrepresentation in national parliaments, based on a study of data extracted from the Superior Electoral Court (TSE) and the norms that came into force after the promulgation of the Citizen Constitution of 1988. In view of the numerous achievements, it appears that women occupy less than 15% of parliamentary positions, so that the need to implement public policies to promote gender equality in political spaces emerges, that is, the adoption of a system of complementary quotas to the existing one in order to seek greater female participation-representation in national parliaments.

Keywords: polict; underrepresentation; women; quotes; reservation.

Introdução

Não obstante a conquista de direitos femininos ao longo dos séculos, a sociedade ainda resiste à implementação de políticas públicas efetivas de promoção da igualdade de gênero no espaço político.

É inquietante pensar que, embora a população eleitoral brasileira seja composta por 52,9% de mulheres, somente 15% delas estão presentes nos espaços legislativos brasileiros (Brasil, 2022). Além disso, deve-se levar em consideração que essa pequena representatividade decorre de políticas públicas, incluindo cotas de gênero, que obrigam determinado quórum para as mulheres no momento da apresentação de candidaturas dos partidos, perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Isso quer dizer que, se não existissem as políticas de cotas, a representação feminina seria muito menor ou quase zero, como no passado. Cumpre salientar, inclusive, que essa representatividade encontra diversos óbices decorrentes de fraudes ao cumprimento das normativas eleitorais e desinteresse partidário nas candidaturas femininas.

Apesar da grande contribuição do sistema atual de política de cotas ao processo de inclusão feminina nos espaços legislativos, há, ainda, uma necessidade urgente de reconfiguração dessa espécie de ações afirmativas, em razão da ínfima representatividade feminina nesses espaços.

Cumpre salientar que um dos princípios viscerais do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, é a igualdade entre os indivíduos. Assim, a promoção a paridade de gênero se constitui como elemento essencial a incentivar que o Estado adote políticas públicas que viabilizem o seu exercício.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo identificar e analisar as razões pelas quais, conquanto sejam maior parte do eleitorado nacional, as mulheres ainda ocupam cargos políticos de modo tão desproporcional e o que pode ser feito para mudar tal realidade.

Essa compreensão procederá de um estudo sobre a sub-representatividade feminina no parlamento brasileiro, a adesão de políticas públicas e a necessidade de reforma do sistema de cotas adotado pelo Brasil em face de sua insuficiência.

A metodologia aplicada ao trabalho se fundou na revisão bibliográfica com fulcro na pesquisa e análise de documentos, livros

referenciais, artigos de jornais e revistas, relatórios produzidos por instituições governamentais e não governamentais, julgados dos tribunais e normas nacionais e estrangeiras concernentes ao tema, de modo a trazer à pesquisa ampla abordagem sobre a problemática em comento.

A estrutura do presente trabalho foi organizada em três capítulos com o objetivo de melhor discorrer sobre a temática. O primeiro capítulo faz breve análise sobre o quadro de sub-representatividade feminina no Legislativo brasileiro. O segundo, retrata a evolução da legislação eleitoral e enfatiza aspectos do período pós-constituente. O terceiro e último capítulo se propõe a discutir o atual sistema de cotas adotado pelo Brasil e a necessidade de implementação de políticas públicas para fomento à maior participação feminina nos mandatos parlamentares no Brasil, para alcance do ideal de democracia constitucional e deliberativa.

1 A sub-representatividade feminina no Legislativo brasileiro

Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revelam que as mulheres constituem 53% do eleitorado nacional, enquanto os homens compõem 47% dessa estatística. Nesse passo, percebe-se que as mulheres formam a maior parte do eleitorado brasileiro apto a exercer a cidadania ativa, compondo a média de 8.329.099 (oito milhões, trezentos e vinte e nove mil e noventa e nove) eleitoras femininas a mais que eleitores masculinos, sendo a base de 1 homem para cada 1,1 mulheres (Brasil, 2022).

Da análise do binômio participação-representação, nota-se uma participação ativa tanto dos homens quanto das mulheres. Entretanto, quando se passa a analisar a representação desses gêneros nos espaços legislativos, os números se mostram extremamente desproporcionais.

Para melhor compreensão dessa problemática latente no Brasil, se faz necessária uma análise específica das propostas de candidaturas e de candidatos eleitos, tendo como objeto de estudo, as eleições gerais que antecedem as de 2022, quais sejam, as eleições de 2014 e 2018, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Eleições Gerais – 2014/2018

Ano	Candidaturas		Eleitos	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
2014	8.123	18.038	184	1.497
	31,05%	68,95%	10,95%	89,05%
2018	9.204	19.880	283	1.469
	31,65%	68,35%	16,15%	83,85%

Fonte: TSE – Eleições 2014/2018.

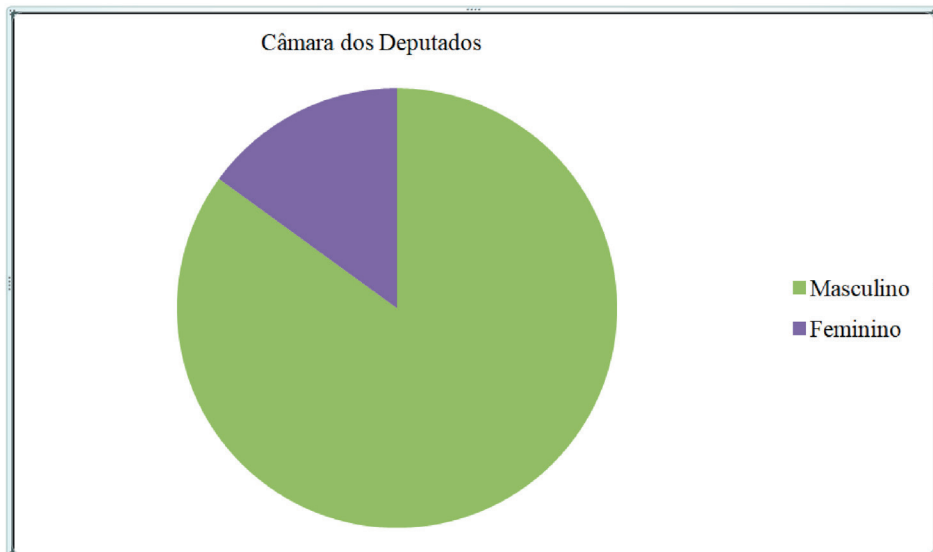
Em face do demonstrado na Tabela 1, constata-se que a relação existente entre candidaturas e investiduras nos cargos eletivos não seguiu, durante esse período, nenhum parâmetro de proporcionalidade ou razoabilidade. Nas eleições de 2014, por exemplo, as candidaturas masculinas resultaram em mais de 20% das investiduras nos cargos eletivos, enquanto as candidaturas femininas se converteram em menos da metade de mulheres eleitas.

Observa-se uma realidade semelhante ao analisar as eleições de 2018, visto que as mulheres não ultrapassaram nem 17% (dezessete por cento) de representatividade dos espaços legislativos federais.

Analisando a estrutura das casas do Congresso Nacional durante esses anos, verificou-se que, em 2014, na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados federais, apenas 51 eram mulheres, enquanto, no Senado Federal, dos 81 senadores, apenas 17 eram mulheres.

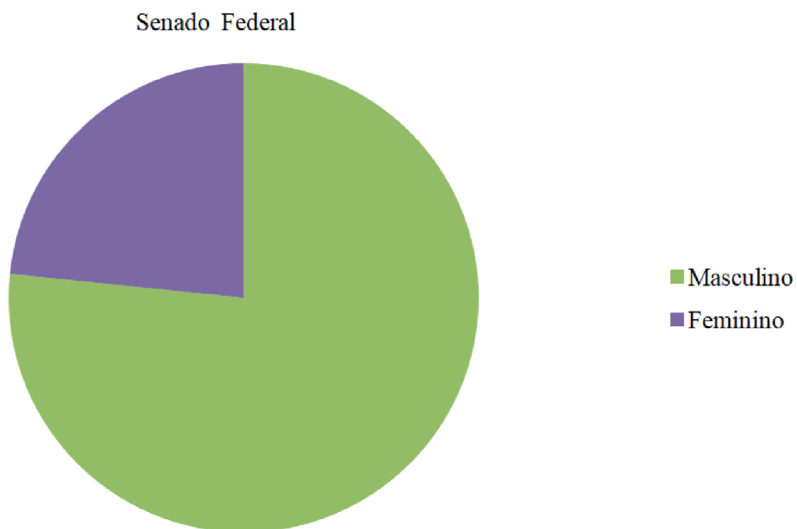
Atualmente, a Câmara dos Deputados é composta por 77 mulheres e 436 homens. Já o Senado Federal é composto por 14 mulheres e 67 homens (Senado Federal, 2022). Conforme demonstrado nos Gráficos 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1 – Câmara dos Deputados



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Gráfico 2 – Senado Federal



Fonte: Site do Senado Federal.

Diante desses dados, nota-se que o problema da sub-representatividade é real e se concretiza pela fraude às candidaturas femininas através da utilização de candidaturas *fakes* ou “laranjas”, desinteresse dos partidos políticos nessas candidaturas e pelo indevido direcionamento do fundo partidário, que favorece de forma discrepante os candidatos do gênero masculino.

As chamadas “candidaturas *fakes*” ou “laranjas” são registros de candidatas mulheres realizados pelos partidos com o único objetivo de preencher o quórum fixado em lei. Essas fraudes são verificadas após notar-se a ausência de votos, de campanha eleitoral e, ainda, desistência e/ou renúncia da campanha por parte das mulheres candidatas (Gortari, 2022).

Na maioria dos casos, essas mulheres anuem com a falsa candidatura por ser alguém próximo que as solicita ou, em outras situações, nem têm consciência da fraude. Por se tratar de uma realidade comum, o Tribunal Superior Eleitoral tem atuado efetivamente para combater essas fraudes, como fez, recentemente, no AgR-Respe n. 0600446-51, da cidade de Uauá, no norte da Bahia (Brasil, 2022), em que reconheceu a fraude de cota de gênero e anulou todos os votos recebidos pelo partido recorrido, configurando-se mais um caso paradigmático que demonstra a existência de fraudes eleitorais, em detrimento de uma efetiva afirmação feminina nos espaços de poder.

Essa realidade evidencia a violência simbólica e a cultura de assimetria de gênero presente na política brasileira ao longo da história, mesmo com a evolução da legislação eleitoral, no sentido de incentivar a inserção de mulheres nesses espaços.

2 Evolução da legislação eleitoral: normas brasileiras que tendem a incentivar a inserção de mulheres na política brasileira

Embora a Constituição de 1988 tenha sido um referencial e um verdadeiro marco histórico da emergência de um constitucionalismo feminista no Brasil, ao estabelecer o princípio da igualdade entre o homem e a mulher, as eleições que a sucederam não refletiram essa realidade. Compulsando dados eleitorais de 1994 no *site* do TSE, verifica-se que a participação feminina foi profundamente tímida e, em consequência, houve uma ínfima representatividade feminina nos espaços políticos naquela época, conforme demonstra Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Estatística de candidatos Brasil (por UF) – Eleições 1994

UF Nome/cargo	AC		BA		SC		SP	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Deputado Estadual	13	155	32	450	4	169	60	740
Deputado Federal	5	34	10	182	4	60	26	499
Governador	0	4	0	5	1	3	0	8
Senador	1	6	0	7	1	7	2	11
Totais	19	199	42	644	10	239	88	1258

Fonte: TSE – Estatística de candidatos Brasil (por UF) – Eleições 1994.

A “ilusão” provocada pela chegada da nova Constituição gerou uma grande decepção na medida em que os números continuavam sendo escandalosamente desiguais mesmo havendo a previsão normativa da igualdade entre os gêneros. Em face desse cenário, é que foi identificada a necessidade de ampliação do conceito de igualdade para englobar-se também a igualdade material mediante a fixação da lei de cotas. Sendo assim, o Legislativo brasileiro aprovou a emenda apresentada pela então deputada Marta Suplicy, que deu origem à Lei n. 9.100/1995 (Brasil, 1995), ao traçar diretrizes para a realização das eleições municipais que ocorreria em 1996, determinando, em seu art. 11, que, no mínimo, 20% das candidaturas fossem preenchidas por mulheres.

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

Assim, a lei de cotas desponta como uma espécie das ações afirmativas destinadas a concretizar a igualdade material na esfera do Poder Legislativo. Cumpre salientar, inclusive, que essa política pública tem uma vertente assistencialista e afasta-se de ser uma política de segregação, como alguns tendem a defender:

O princípio que orienta a adoção de políticas de ação afirmativas e um de seus instrumentos, as cotas, baseia-se num imperativo ético e moral de reconhecimento das desvantagens historicamente acumuladas pelos grupos discriminados em dada sociedade, que sustentam os privilégios de que desfrutaram os grupos raciais dominantes e explicam as desigualdades de que padecem os dominados. Nesse sentido, as políticas compensatórias têm o claro objetivo de corrigir a bolha inflacionária em favor dos grupos racialmente dominantes no acesso às oportunidades sociais, de modo a realizar o princípio de igualdade para o que se impõe que esses grupos sejam objeto de discriminação positiva que os aproximem dos padrões sociais alcançados pelos grupos dominantes (Carneiro, 2011).

Apesar de ter sido objeto de lei apenas em 1995, estudiosos declaram que a reserva de cotas na política teve origem em discussões partidárias desde 1986, nos debates internos do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) (Álvares, 2011, p. 82).

Diante do baixo índice de representatividade feminina nas eleições de 1996, foi promulgada a Lei n. 9.504/1997, também conhecida como Lei das Eleições, que ampliou os direitos da Lei n. 9.100/1995, dispondo que cada partido deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (Fonseca, 2018, p. 5):

Art. 10. § 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 (Brasil, 1995).

Apesar de importante, a lei não previu obrigatoriedade no seu cumprimento, de modo que os partidos, em sua grande maioria, se omitiam, diante da ausência de imperatividade da norma. Uma das maiores críticas em relação a esse novo enunciado foi a de que as vagas separadas para um sexo, mesmo que não fossem preenchidas, não poderiam ser utilizadas para o outro, não havendo uma sanção ou pena para aquelas que ficassem desocupadas.

Com a intenção de solucionar o problema gerado pela Lei n. 9.504/1997, foi editada uma nova norma, a Lei n. 12.034/2009, que

fixou os mesmos critérios, acrescentando penalidades e sanções diante da ausência do seu cumprimento, além de incentivar a liderança feminina nas direções partidárias:

Art. 10. § 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.

Art. 45. IV - Promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

§ 2º O partido que contrariar o disposto neste artigo será punido:

I - Quando a infração ocorrer nas transmissões em bloco, com a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte;

II - Quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções, com a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte (Brasil, 2009).

Ainda que a mudança do texto legal tenha sido pequena, o significado da norma mudou radicalmente. De acordo com o autor Bernardo Campinho,

a mudança do verbo ‘reservar’ para ‘preencher’ significa uma mudança substancial na política de cotas (...), os partidos ficam obrigados – no ato de registro de candidaturas no TSE – a apresentar, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo (Campinho, 2021).

Outra norma que, mesmo não versando diretamente sobre cotas eleitorais nas candidaturas partidárias, incentivou a institucionalização de programas de promoção da participação política das mulheres foi a Lei n. 9.096/1995, alterada pelas Leis n. 12.034/2009 e n. 13.165/2015, que previu a destinação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) e, no máximo, 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário,

para o financiamento público das campanhas eleitorais das candidatas de cada partido.

Essa previsão gerou algumas dificuldades no acesso das mulheres aos parlamentos, uma vez que os partidos passaram a destinar apenas 5% (cinco por cento), quantidade mínima exigida em lei, para as campanhas das mulheres candidatas. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI n. 5617/DF, firmou o entendimento de que os tribunais deveriam equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, qual seja, o de 30% (trinta por cento).

Sobre a temática, foi recentemente promulgada a Emenda Constitucional n. 111/2021, que estabeleceu, em seu art. 2º, a contagem em dobro dos votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados na distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) nas eleições de 2022 a 2030, regra presente, inclusive, na Resolução n. 23.610/2021 do TSE, responsável por reger todo o processo eleitoral de 2022.

Ademais, também foi promulgada a Emenda Constitucional n. 117/2022, que alterou o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos (no mínimo 5%) do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Indubitavelmente, as disposições jurídicas supracitadas contribuíram, e muito, para o crescimento de candidaturas no Brasil, porém não é possível vislumbrar, ainda, um avanço significativo na representação feminina na política, pois não há, efetivamente, mais mulheres ocupando esses cargos, seja em razão das oclusões partidárias, da sobrecarga doméstica, da insuficiência de recursos financeiros e/ou da violência política de gênero¹ institucionalizada nesses espaços.

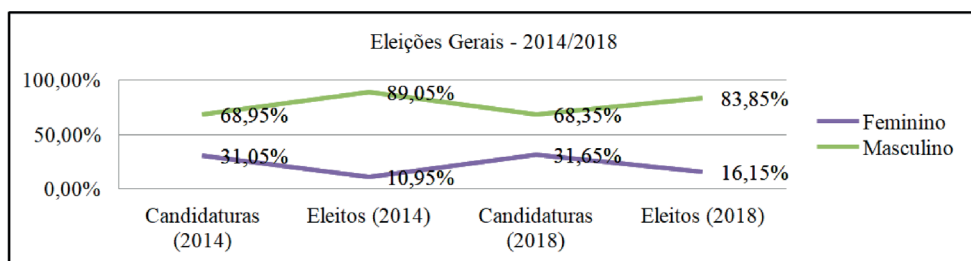
¹ De acordo com a Lei n. 14.192/2021 – que instituiu o crime de violência política de gênero – a violência política contra a mulher é toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Qualquer ato que assedie, constranja, humilhe, persiga ou ameace candidata ou detentora de mandato eletivo em razão de sua condição de mulher com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo, incorrerá em crime com pena de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos, e multa.

3 Necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços: reserva de vagas como mecanismo viável e efetivo

Mesmo com os avanços na legislação e na jurisprudência, é possível identificar que “a cota não foi vinculada ao preenchimento de cargos, como se esperaria de uma política que pretende apresentar mudanças de fato na composição do plenário” (Porcaro, 2020, p. 286).

Dessa forma, percebe-se que o limite mínimo de candidaturas femininas estabelecido pela política de cotas atual não vinculou, em quase nada, a quantidade de mulheres eleitas, havendo, assim, uma disparidade entre o percentual de candidaturas femininas e o seu desdobramento em parlamentares efetivamente eleitas, como é possível analisar a partir no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Relação entre quantidade de candidaturas e eleitos(as)



Fonte: TSE – Eleições 2014/2018.

O sistema de cotas – definido pela Lei n. 9.507/1996 – se classifica como um meio para se alcançar a igualdade na propositura de candidaturas, contudo não tem alcançado a igualdade na investidura dos mandatos parlamentares no Brasil, mostrando-se insuficiente e ultrapassado, uma vez que, para fins práticos, não gera o resultado almejado.

Tendo em vista essa realidade, enxerga-se como viável e possível a adoção da política de cota de gênero em reserva de assentos, ou seja, a predestinação de um percentual de vagas a serem ocupadas por mulheres e/ou homens na investidura de seus mandatos parlamentares.

Por ser um tema controverso, gerador de muitos questionamentos, cabe analisar os argumentos contrários e favoráveis à sua adoção. Para tal abordagem, será utilizado o trabalho de Drude Dahlerup intitulado “Increasing Women’s Political Representation: New Trends in Gender Quotas, constante na publicação “Women in Parliament: Beyond Numbers” do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) no ano de 2005 (Dahlerup, 2005, p. 142). Seguem abaixo argumentos contrários à aplicação desse sistema, enfatizados pelo autor, seguidos de reflexões obtidas a partir de estudos sobre a temática:

1) “As cotas são contra o princípio da igualdade de oportunidades para todos, uma vez que as mulheres têm preferência” (Dahlerup, 2005, p. 142).

A igualdade justa não é aquela que trata todos igualmente. É possível notar que esse conceito não supre mais as necessidades da sociedade atual. Não há como tratar igualmente quem foi durante muitos anos, e que ainda é, desigual. Logo, as cotas não são contra o princípio da igualdade, muito pelo contrário, elas performam como um instrumento de uma sociedade igualitária e plural.

2) “A representação política deve ser uma escolha entre ideias e plataformas partidárias, não entre categorias sociais” (Dahlerup, 2005, p. 142).

A representação política não está desassociada das categorias sociais. Essas categorias “são pluralidade de pessoas que são consideradas como uma unidade social pelo fato de serem efetivamente semelhantes em um ou mais aspectos, não havendo obrigatoriedade de proximidade física ou contacto mútuo” (Knoow.net, 2022).

Dessa forma, o que seria da política senão a organização interna dessas categorias sociais para eleger uma representação do seu grupo? Assim, como a sociedade é diversa em razão das categorias sociais, a política também precisa ser diversa através da representatividade desses grupos sociais.

3) “As cotas são antidemocráticas, porque os eleitores devem poder decidir quem é eleito” (Dahlerup, 2005, p. 142).

As cotas não impedem que os eleitores escolham determinado candidato. Elas apenas asseguram que haja representatividade nos espaços políticos e, entre esse objetivo e a antidemocracia, existe uma grande distância.

4) “As cotas implicam que os políticos sejam eleitos por causa de seu gênero, não por causa de suas qualificações, e que candidatos mais qualificados sejam colocados de lado” (Dahlerup, 2005, p. 142).

É o que acontece atualmente, de modo inverso, sem as cotas. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), as mulheres são mais qualificadas que os homens. Partindo dessa premissa e da análise da assertiva acima, indaga-se: ora, se o problema das cotas é a marginalização candidatos mais qualificados, o que dizer de uma sociedade em que não há a aplicação das cotas de reservas de cadeiras e ainda assim os candidatos mais qualificados estão sendo colocados de lado?

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 14, que são condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e idade mínima para alguns cargos específicos. Numa análise puramente literal, observa-se que as características requeridas pela CFRB/1988 para um candidato são exclusivamente essas. Assim, as qualificações funcionam como um bônus, e claro que candidatos que as possuem tendem a contribuir de forma mais técnica e efetiva para promoção da democracia. Entretanto, o que se observa é a supressão de mulheres independentemente de sua qualificação.

5) “Muitas mulheres não querem ser eleitas apenas porque são mulheres” (Dahlerup, 2005, p. 142)

Realmente, as mulheres não querem ser eleitas apenas porque são mulheres, mas porque são sujeitos de direito e indivíduos em igualdade de direitos com os demais membros da sociedade. Contudo, se verifica uma tendência patriarcal nas sociedades atuais de não se eleger mulheres, pela condição de ser mulher, por estereótipos criados ao longo da história, como “sexo frágil” e a destinação à vida privada.

6) “A introdução de cotas cria conflitos significativos dentro da organização partidária” (Dahlerup, 2005, p. 142).

Toda transformação gera o ônus de adaptação, é assim até com o ordenamento jurídico brasileiro. Quando se cria uma nova norma, existe o período de *vacatio legis* para que os indivíduos se acostumem com a sua aplicação na sociedade. Assim são todos os processos da vida. Desse modo, os conflitos podem sim existir, mas de modo temporário, e não a ponto de desagregar a estrutura social.

7) “As cotas para mulheres serão seguidas de demandas de cotas para outros grupos, que resultarão em uma política de pura representação de interesse de grupo” (Dahlerup, 2005, p. 142).

De fato, a sociedade é plural e diversos grupos podem ser beneficiários do sistema de cotas. Então é inevitável que, num Estado Democrático de Direito, surjam demandas de outros grupos sociais. Isso não resultará em política de pura representação de interesse de grupo, mas suscitará a discussão sobre temáticas sociais que evoluem ao longo dos anos e precisam ser debatidas politicamente.

Outra crítica reiterada à política de cotas é a de que mulheres nem sempre respondem a interesses iguais e algumas não apresentam compromisso com questões de gênero, o que seria um problema do ponto de vista da representatividade (Miguel; Biroli, 2014, p. 100).

Para compreensão desse problema, é importante a distinção entre interesses e identidades. Enquanto os interesses podem ser representados por qualquer pessoa, a identidade só se torna visível a partir de um igual, uma vez que ela decorre de experiências e vivências em comum (Miguel; Biroli, 2014, p. 100).

A política de cotas, enquanto ação afirmativa, precisa ter como pressuposto, a igualdade de oportunidades e de resultados. A igualdade não é alcançada com o tratamento equitativo formal e, em vista disso, as cotas precisam também gerar resultados. Até o momento, a política de cotas vigente no Brasil tem concedido oportunidades iguais, mas não tem resultados consideráveis, na medida em que ainda persiste uma ausência da representatividade feminina nos parlamentos.

É preciso repensar o sistema de cotas vigente na política brasileira, de modo a adotar, juntamente com outras medidas, a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das cadeiras, para cada sexo, nos órgãos do Poder Legislativo nos níveis municipal, estadual, distrital e federal.

Esse sistema se operacionalizaria após os cálculos do quociente eleitoral, do quociente partidário e da repartição de sobras. Desses cálculos, seriam formadas duas listas, uma de mulheres e outra de homens que alcançaram o quórum mínimo para investidura nos cargos do Poder Legislativo. Após essa análise, a ideia proposta se assemelha à do Projeto de Lei n. 2235/2019, de autoria do Senador Luiz do Carmo, que se propõe a alterar o Código Eleitoral, estabelecendo a regra da alternância entre os gêneros, de modo que as mulheres e os homens

mais votados ocupem, cada um, o mínimo de 30% (trinta por cento) das cadeiras existentes em determinado órgão do Poder Legislativo.

Para fins práticos, ocorreria da seguinte forma: suponha que, na Câmara Legislativa, após todos os cálculos, chegou-se ao resultado de que determinado partido tem direito a 10 (dez) cadeiras. Nessa lógica, a primeira delas seria ocupada pelo primeiro homem mais votado do partido, já a segunda seria ocupada pela primeira mulher mais votada (ou vice-versa), e assim sucessivamente, até que, no mínimo 30% (trinta por cento) das vagas estejam ocupadas por cada um dos sexos.

Essa seria a regra geral para as Câmaras Municipais e Distritais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, existindo uma particularidade apenas no que se refere ao Senado Federal. Por se tratar de um órgão regido pelo sistema majoritário – o mesmo utilizado na eleição dos chefes do Poder Executivo – com mandato de 8 (oito) anos cuja renovação é realizada de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, de forma alternada, por 1/3 e 2/3 (um e dois terços) dos seus membros, a regra aplicada seria, quando da renovação dos 2/3 (dois terços), uma dessas vagas seria reservada ao candidato do sexo masculino e do sexo feminino, mais votados.

Não obstante a implementação dessa política seja essencial, o sistema de cotas, por si só, não é suficiente, se faz necessário adotar outras formas de incentivo à participação política de mulheres, como campanhas de encorajamento às candidaturas femininas, cursos de formação política, organização de grupos de defesa dos interesses das mulheres e apoio dos partidos políticos a essas participações. Assim,

medidas de ação afirmativa como essas, em conjunto com a política de cotas, permanecem, portanto, como opções viáveis para estimular a participação feminina na política forma, de modo a veicular os interesses das mulheres nos organismos representativos e a aumentar sua quantidade nos cargos eletivos, diminuindo, assim, o chamado déficit democrático de gênero. Apesar de as cotas estarem envoltas em controvérsias, não há dúvidas de que integrem medidas apropriadas para atingir esse fim (Costa, 2011, p. 209).

Considerações finais

Ao longo do artigo, restou compreendido que, embora os movimentos em prol de direitos políticos femininos tenham contribuído para algumas conquistas e avanços, ainda há uma resistência na aplicação de ações afirmativas que venham efetivamente assegurar direitos outrora negados às mulheres.

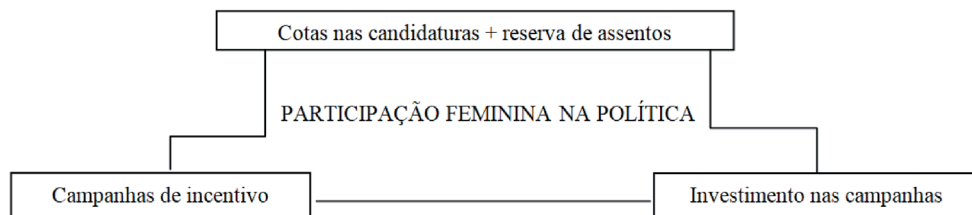
Em grande parte dos países, as mulheres são sub-representadas nos parlamentos nacionais. Quando se analisa o Brasil, percebe-se que essa realidade se agrava em face da irrisória representação nos espaços de poder. De acordo com o *ranking* de representação feminina mundial, dos 193 países analisados, o Brasil está entre os mais mal colocados, estando aquém de países de baixo desenvolvimento.

Essa sub-representação decorre de diversos motivos e reflete, inclusive, a posição social de dominação e subalternidade, a qual a revela a necessidade de implementação de estratégias de reestruturação desses espaços de poder.

Como meio de incentivar a inclusão e a participação feminina no espaço político, foram criadas cotas de gêneros na apresentação das candidaturas pelos partidos. Em razão disso, a participação feminina aumentou, contudo de forma insuficiente, de modo a não reduzir consideravelmente o quadro de desigualdade nesses espaços.

Seguindo nessa linha, constata-se a necessidade de avanço na implementação de novas políticas de cotas, com a reserva de, no mínimo, 30% das cadeiras legislativas para cada sexo, somada à política de cotas já existente no sistema eleitoral proporcional, que alcança apenas os órgãos do Poder Executivo em razão de sua representação monocrática.

Malgrado as críticas a esse sistema, a adoção de medidas temporárias como essa, associadas à política de incentivo e conscientização e ao investimento nas campanhas femininas tendem a fomentar a ampliação da igualdade representada, como é possível notar na Figura 1 a seguir.



Fonte: elaboração própria.

O sistema maximalista de democracia adotado pelo Brasil tem como pressupostos a igualdade e a participação-representação. Assim, quanto maior a igualdade dentro desse binômio, conclui-se que maior será a qualidade do Estado democrático de direito.

Sem dúvida, há, ainda, enormes desafios para a expansão da cidadania feminina, porém é necessário avançar e, para tanto, as mulheres precisam estar definitivamente incluídas nesse processo. Dessa forma, é imprescindível o estudo constante das relações sociais, a ponto de identificar-se o momento ideal e oportuno para o aperfeiçoamento das políticas públicas, de modo que elas não se tornem defasadas diante da realidade que lhe é subjacente.

Referências

AGÊNCIA TSE. **Anulados os votos dos candidatos do PDT ao cargo de vereador no pleito de 2020, em Uauá/Ba.** 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/anulados-os-votos-dos-candidatos-do-pdt-ao-cargo-de-vereador-no-pleito-de-2020-em-uaua-ba-1>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ÁLVARES, Maria Luiza Miranda. O direito do voto e participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. Mulheres, política e poder. *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Cânone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa de Estado de Goiás, 2011. p. 53-99.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. **Direitos políticos e igualdade de gênero:** participação política feminina como construção democrática. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7df2a3f0d266869c>. Acesso em: 1º out. 2021.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2011. Disponível em: <https://institutoressurgir.org/wp-content/uploads/2018/07/Racismo-Sexismo-e-Desigualdade-Sueli-Carneiro-1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

COSTA, Thiago Cortez. Cotas de participação e eleições no Brasil. In: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder.** Goiânia: Cânone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa de Estado de Goiás, 2011. p. 187-211.

DAHLERUP, Drude. Increasing women's political representation: new trends in gender quotas. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza. **Women in parliament:** beyond numbers. Stockholm: IDEA, 2005. p. 141-153.

FUNDAÇÃO JOSÉ NEVES. **Estado da Nação:** educação, emprego e competências em Portugal. 2021. Disponível em: https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/uploads-7e3kk3/48133/estado_da_ao_2021__fjn__web_version.1d2ef7dc84b9.pdf. Acesso em: 2 de out. 2021.

GORTARI, Amanda dos Santos Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições

brasileiras. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 32-49, jan./abr. 2020.

KNOOW.NET. **Enciclopédia temática**. 2022. Disponível em: <https://knoow.net/>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 285-305.

SENADO FEDERAL. 2022. **Senadores em exercício**: 56ª legislatura (2019-2023). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>. Acesso em: 12 out. 2021.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=25810620482497>. Acesso em: 20 jul. 2022.

XAVIER FONSECA, Júnior; FACHIN, Zulmar. A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 03-23, dez. 2018.

Como citar este artigo:

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; ASSIS, Gabriela Lima Silveira de. A sub-representatividade feminina nos parlamentos brasileiros e a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 253-272, jan./jun. 2022.

ENSAIO SOBRE A FEMINIZAÇÃO DA ADVOCACIA NOS 90 ANOS DO VOTO DAS MULHERES BRASILEIRAS

Essay on the feminization of advocacy in the 90 years of brazilian women's vote

Kamile Moreira Castro*

Roberta Laena Costa Jucá**

Waldemir Higino Farias Paz***

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 9/9/2022

 * Juíza eleitoral titular e ouvidora substituta do TRE/CE. Ouvidora da Mulher no TRE/CE. Presidente do COJE. Doutoranda em Direito (UFPE). Mestra em Direito (UNINOVE) e em Ciências Políticas (Universidade de Lisboa/ISCSP). Especialista em Direito e Processo Eleitoral (ESMEC-PUC/MG) e em Direito Processual Penal (UNIFOR). (castrokamilemoreira@gmail.com)

** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, atualmente lotada na Coordenadoria da Escola Judiciária Eleitoral. (robertalaena@gmail.com)

*** Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Direito Processual Civil (UFC), Direito do Trabalho (UNIFOR) e em Ouvidoria Pública (Verbo Educacional). Graduado em Direito (UFC). Técnico Judiciário do TRE/CE, atualmente no exercício do cargo de Assessor-chefe da Ouvidoria. (waldemir@tre-ce.jus.br)

Resumo

As carreiras jurídicas, nomeadamente a de advocacia, estão abertas para as mulheres, e a feminização da advocacia é uma realidade. Pela letra da lei, as mulheres juristas têm carreiras iguais às dos homens. No entanto, na prática, existem obstáculos para as mulheres que os homens não precisam superar. Essas singularidades são de diversos tipos, mas funcionam como um “teto de vidro” que dificulta, apesar da lei, o acesso a cargos de topo, tanto nas carreiras da advocacia como na magistratura, assim como ocorre nas lutas por espaços de poder na esfera pública. No contexto dos 90 anos do voto feminino no Brasil, a busca dessas singularidades será o objetivo deste ensaio, que se apoiará numa metodologia hermenêutico-interpretativa, podendo este estudo exploratório abrir caminho para outras investigações relevantes.

Palavras-chave: advogadas; feminização da advocacia; singularidades; teto de vidro; voto feminino.

Abstract

Legal careers, in particular those in the advocacy sphere, are open to women. The feminization of advocacy is a reality. By the letter of the law, jurist women have careers that are equal to men's. However, in practice there are obstacles for women that men do not have to overcome. Those singularities have many different types, but they work as a “glass ceiling” that makes it difficult, despite the law and beyond it, to access top positions, both in the legal and judiciary careers, as well as in the struggles for spaces of power in the public sphere. In the context of the 90 years of feminine vote in Brazil, the research regarding these singularities will be the objective of this essay, which will be elaborated by a hermeneutic-interpretative methodology. This exploratory study can also pave the way for several investigations that are considered relevant.

Keywords: lawyers; feminization of advocacy; singularities; glass ceiling; female vote.

*Mietta Santiago
loura poeta bacharel
Conquista, por sentença de Juiz,
direito de votar e ser votada
para vereador, deputado, senador,
e até Presidente da República,
Mulher votando?
Mulher, quem sabe, Chefe da Nação?
O escândalo abafa a Mantiqueira,
faz tremerem os trilhos da Central
e acende no Bairro dos Funcionários,
melhor: na cidade inteira funcionária,
a suspeita de que Minas endoidece,
já endoideceu: o mundo acaba.
Ivone Guimarães, em Pitangui,
alcança igual triunfo. Salve, juízes
de Minas, impertérritos!
Amigo sou de Ivone e de Mietta,
Já vejo as duas, legislativamente,
Executivamente,
a sorte das mulheres resgatando.
As amadas-escravas se libertam
do jugo imemorial,
perdoam, confraternizam, viram gente
igual a nós, no mundo-irmão.
Façanha de duas mineirinhas.
Antônio Carlos, no Palácio do
Governo, bate palmas e diz:
“Perfeitamente”.*

Carlos Drummond de Andrade.
Mulher Eleitora.

Introdução

Em homenagem a Mietta Santiago (1903-1995), uma das precursoras do movimento do voto feminino, Carlos Drummond de Andrade questiona, ironicamente: “mulher votando? Mulher, quem sabe, Chefe da Nação?”. Será que o grande poeta poderia imaginar que, algumas décadas depois, a sua ironia se transformaria em realidade? Se não há dúvida de que o direito ao voto é “inaugurador” da cidadania, teremos que afirmar que a sua plenitude não se esgota aí.

No Brasil, país que celebra 90 anos da possibilidade do voto feminino, foi a Constituição de 1988 que marcou indelevelmente a isonomia de direitos entre homens e mulheres (Karawejczyk, 2013). No campo jurídico, ficou assegurada a equiparação entre os dois gêneros, nos diversos domínios da vida privada e pública, sendo vedada qualquer discriminação entre homens e mulheres no trabalho ou na vida familiar (Lisboa; Vieira; Moraes, 2011).

Paralelamente, diversos documentos internacionais foram publicados com o intuito de dar uma “voz audível” às mulheres e redefinir-lhes o papel social e político (Cardoso *et al.*, 2005). A esse título refira-se, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da ONU-CEDAW (1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará da OEA (1994).

No Brasil, bem mais tarde (2006), a Lei Maria da Penha é considerada por muitos analistas, pela Igreja Católica e pela própria ONU, uma das mais avançadas mundialmente quanto à proteção das mulheres. Importante realçar que, depois da vigência dessa Lei, o número de denúncias de violência doméstica aumentou e criaram-se atendimentos policiais especializados para esse tipo de crime (Brasil, 2006).

Recentemente foi promulgada a Lei n. 14.192/2021, que estabelece “normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre 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” (Brasil, 2021).

Demarcando o tema deste ensaio, tem-se que a adoção de uma perspectiva de gênero no sistema de justiça é uma obrigação internacional que o Brasil assumiu ao ratificar os tratados internacionais, nomeadamente os interamericanos, de direitos humanos das mulheres, obrigando-se a garantir um tratamento igualitário a homens e mulheres nos tribunais e a eliminar toda forma de discriminação de gênero, entre as quais as práticas baseadas em funções estereotipadas de inferioridade ou superioridade entre os sexos e/ou gêneros.¹

O principal compromisso assumido pelo Estado brasileiro, mediante a ratificação da Convenção pela Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (Cedaw, 1979) e da Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), é garantir a igualdade de condições no acesso, gozo e exercício de direitos entre todos sem qualquer tipo de discriminação (por sexo, gênero, raça, etnia, idioma, religião, opinião política ou de qualquer outra índole, nacionalidade, deficiência ou classe social, por exemplo).

Esse desiderato não se realiza apenas com mudanças legislativas que garantam às mulheres os direitos já conquistados pelos homens, mas, sobretudo, com o envolvimento de todas as esferas de poder estatal no cumprimento das diversas obrigações detalhadas nos dois tratados, voltadas para a eliminação de todas as formas e manifestações de discriminação contra as mulheres praticadas por qualquer pessoa, inclusive por agentes do próprio Estado. Por isso, na perspectiva dos direitos humanos, a igualdade é considerada um direito (*de jure* e *de facto*) e um valor estruturante de toda atividade do Estado e das relações sociais (Severi, 2016).

A definição de discriminação contra as mulheres, de acordo com o art. 1º da CEDAW, compreende: toda a distinção, exclusão, ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou por resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício pela mulher – independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do

¹ Neste texto “sexo” e “gênero” serão utilizados de acordo com os sentidos atribuídos pelo Comitê CEDAW. Na Recomendação Geral n. 28, o termo “sexo” refere-se às diferenças biológicas entre homens e mulheres. Já o termo “gênero” se refere às identidades, às funções e aos atributos construídos socialmente sobre a mulher e o homem e ao significado social e cultural que a sociedade atribui a essas diferenças biológicas, o que dá lugar a relações hierárquicas entre homens e mulheres e à distribuição de faculdades e direitos em favor do homem, em detrimento da mulher.

homem e da mulher – dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (Barsted, 2001).

Tal definição tem aspectos muito importantes, dado que, para os Estados signatários, é o parâmetro normativo para a promulgação ou a interpretação de leis internas ou para uso no âmbito da administração da justiça.

Além disso, a norma prevê os vários tipos de discriminação, de acordo com o propósito com o qual a ação é praticada (distinção, exclusão ou restrição) ou pelo efeito que gera (prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício de direitos). Ela também contempla as ações intencionais (discriminação direta) e as práticas que, apesar de aparentemente neutras e não direcionadas a nenhum grupo em específico, acabam por reproduzir e reforçar, ao longo do tempo, situações de vantagem e de desvantagem já existentes (discriminação indireta) (Piovesan, 2008).

Há, nela, a previsão de graus distintos de efeitos dos atos discriminatórios: podem ser parciais (prejudicando ou negando certos aspectos de um direito) ou totais (anulando-o ou negando-o totalmente). Ainda se estabelece que tais efeitos podem incidir em etapas distintas da existência de um direito: no momento de criação do direito (reconhecimento), da sua satisfação (gozo) ou da sua tutela jurisdicional (exercício) (Severi, 2016).

Neste ensaio, com as limitações intrínsecas de espaço e contexto, partimos desse arcabouço normativo e de um paralelo com o histórico da participação das mulheres na política, para colocar em cena a feminização da advocacia no Brasil e as especificidades desse processo. Procuraremos apresentar, embora de forma apenas exploratória, as questões relacionadas com as especificidades – a que chamaremos de singularidades – da feminilidade da advocacia brasileira (Beauvoir, 1980; Bertolin, 2017).

Para tanto, faremos uma breve incursão na relação existente entre voto e participação das mulheres na política, seguida de uma também brevíssima história da advocacia feminina brasileira e, posteriormente, nos deteremos um pouco mais nas especificidades do percurso das mulheres no trilha de uma carreira jurídica, notadamente na advocacia.

1 Voto feminino e participação nos espaços de poder

Refletir sobre a posição das mulheres na vida sociopolítica das comunidades modernas pode partir da análise da relação entre a voz da mulher² e a força dessa palavra na esfera pública. Quando nos reportamos à “vida pública”, intentamos dizer *poder*, já que o poder político só se expressa na vida pública, nas suas mais diversas modalidades (Pereira, 2001; Winter, 2006). É de suma importância e de atualidade premente a reflexão sobre esta temática.

Entender o papel das mulheres na sociedade, antes de tudo, conforma ter uma outra noção de poder. Passar de uma noção de poder como *algo* que se possui e se quer, a todo custo, manter, para uma noção mais relacional de poder, à maneira de Arendt e Foucault. Poder será, então, uma etapa do empoderamento, em que se assentam ao serviço da comunidade os talentos de cada um, e as *expertises* dos grupos a que se pertence (Arendt, 1999; Nascimento, 2012).

Em “Mulher e Poder: um manifesto”, a historiadora britânica Mary Beard (2018) demonstra que a noção de poder foi toda estruturada no masculino e que os discursos, exclusividade dos homens, definiam a masculinidade como gênero. Por isso, a autora sustenta que apenas uma necessária reconfiguração da ideia de poder, historicamente construído como algo masculino, possibilitará um horizonte mais inclusivo para as mulheres (Beard, 2018).

Nas democracias representativas, o Poder está atrelado ao exercício do voto e à sua universalidade e às possibilidades de eleição para cargos dos poderes institucionais. No Brasil, no primeiro dia de 1891, 31 constituintes assinaram uma Emenda que conferia o direito de voto às mulheres, porém tal Emenda foi rejeitada. Só em 1932, pelo Decreto n. 21.076, aposto no Código Eleitoral e plasmado na Constituição de 1934, as mulheres teriam o direito de voto (Limongi; Oliveira; Schmitt, 2019) e o direito de serem votadas. Neste ano de 2022, comemoram-se, exatamente, os 90 anos desse fato.

No entanto, será importante frisar que este direito de votar e ser votada não constituiu a verdadeira hipótese de as mulheres exercerem o direito. Na verdade, tal avanço foi minimizado pelo Código Eleitoral

² Adotamos, neste texto, indistintamente, os vocábulos “mulher” e “mulheres”, atribuindo-se-lhes significados equivalentes, mesmo cientes de que as múltiplas marcas de opressão, como raça, classe, sexualidade, capacidade etc., constituem grupos diversos de mulheres

de 1932, de Getúlio Vargas. No art. 121 desse Código, é referido que a obrigatoriedade de voto só é efetiva para os homens entre os 21 e os 60 anos. Inicialmente o voto só era permitido a mulheres com renda própria, viúvas ou solteiras; as casadas necessitavam da autorização do marido (De Oliveira, 2019).

De fato, o Código Civil de 1916 e o Código de 1932 asseguraram o controle dos maridos sobre a decisão das mulheres irem votar ou não. A própria Constituição de 1934, o Código Eleitoral de 1935, a Lei Agamenon de 1945, a Constituição de 1946 e o novo Código de Eleitoral de 1950 continuaram com a discriminação velada. E dizemos velada dando o exemplo da Constituição de 1946, que preceitua no seu art. 135: “o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei”. As referidas “exceções” permitiram que as leis ordinárias (Lei Agamenon e Código de 1950) estabelecessem que as mulheres que não tinham profissão lucrativa não eram obrigadas a alistar-se nos cadernos eleitorais, por exemplo (Limongi; Oliveira; Schmitt, 2020).

As mulheres foram, desde 1824 até 1965, arredadas e “esquecidas” no processo eleitoral não por meio de disposições afirmativas, mas de forma “encapotada” e “implícita”. De fato, o direito de voto das mulheres, em 1932, deveria, em rigor e na prática, ser lido à luz do Código Civil de 1916 sobre sociedade conjugal, em que o homem, no casamento, tinha amplos poderes sobre a mulher. Na prática, o direito de votar da mulher, no casal, carecia de autorização do chefe de família: o marido (Pinheiro, 2007; Martins, 2015).

Também deve-se frisar que a previsão do direito ao voto, nesses termos, excluiu da possibilidade real de votação muitas mulheres negras, que não se enquadravam na mulher ideal refletida na intenção do legislador, como citamos em pesquisa anterior (Laena, 2020).

Pode-se afirmar, então, que, em 1932, foi dada a hipótese de as mulheres votarem e serem votadas. Todavia, essa possibilidade encerrava aspectos práticos que a contrariavam. Na verdade, as mulheres não foram, quanto ao direito de voto, equiparadas aos homens. Dizendo mais explicitamente, o direito de voto foi estendido apenas às mulheres que participassem do mercado de trabalho, mulheres, portanto, que já haviam recebido a autorização do chefe da família para exercer uma atividade profissional fora do lar (Limongi; Oliveira; Schmitt, 2019). Concomitantemente, os defensores do voto feminino, neste período temporal, não se atreveram a propor a igualdade plena

entre os gêneros. Até 1965, no Brasil, a “universalidade” do voto era restrita aos homens.³

A conquista desse direito foi alvo de severas reações à época. Dos impedimentos maritais às críticas da vizinhança, passando pelos inúmeros ataques da imprensa, foram muitas as atitudes contrárias a essa conquista, algumas das quais hoje configuram violência política de gênero. As limitações ao voto para as mulheres significavam um “arredar” dos assuntos políticos e da vida pública, restringindo-as ao mundo “particular e do lar” (dirigido pelo marido). Esse fato teve, e tem, até hoje, inúmeras implicações na sociedade nas searas educacional, política, empresarial, de serviço público, entre outras (Pinheiro, 2007; Martins, 2015).

A participação política da mulher como possibilidade de ser eleita ou eleitora teve um processo gradativo, com avanços e retrocessos. Apesar das conquistas das mulheres, que têm tradução política-jurídica na Constituição atual e nas leis que lhe seguiram e concretizaram, não se conseguiu acabar com os preconceitos e estereótipos em relação às mulheres.

Somando-se aos entraves decorrentes dessa divisão sexual do trabalho, há obstáculos institucionais. Nossos partidos políticos, predominantemente masculinos, ainda resistem à entrada das mulheres na política institucional. Até hoje, mulheres não são estimuladas e financiadas em paridade com os homens, e as candidaturas masculinas continuam sendo prioridade. Tanto é verdade que, passados mais de 25 anos do advento das cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras, a média de mulheres eleitas para cargos legislativos nunca alcançou os 30% previstos em lei (Laena, 2020).

O Brasil tem um conjunto de valores de gênero ainda contraditórios: a par da realidade, que dá as mulheres quase 50% da força de trabalho do país, incentivando-as a ocuparem cargos políticos e públicos, existe uma outra face que as identifica exclusivamente com os seus papéis de esposas e mães, ou relacionadas com a sexualidade. O imaginário social brasileiro ainda é sexista e machista, sendo, por vezes, misógino, a despeito de tantas lutas e de tantos avanços. Essa distinção está presente em todos os aspectos da vida social e permeia

³ Devemos salientar que essas limitações reais não impediram que algumas mulheres quebrassem o teto de vidro: em 1933, sete mulheres, incluindo a advogada Natércia da Silveira, candidataram-se à Assembleia Constituinte pelo Distrito Federal (Marques, 2019, p. 110).

toda a sociedade, inclusive o meio jurídico em geral e, em particular, a advocacia. No caso, a advocacia feminina envolve o mundo do trabalho e está intrinsecamente relacionada ao mundo da política.

Percebe-se, pois, que a conquista dos direitos políticos das mulheres, como o direito de votar e ser votada, foi um percurso sinuoso e, até hoje, enfrenta obstáculos. Passados 90 anos, ainda são incontáveis as manifestações da violência política de gênero contra mulheres na vida pública, a nos mostrar o descompasso entre a igualdade da lei e a realidade da vida.

Na verdade, o seu papel tradicional “na família e no lar” coloca a mulher em uma certa “redoma”, que a afasta do espaço público em todas as suas dimensões: social, política, econômica e trabalhista. Em todos esses setores, a mulher encontra obstáculos que não são colocados aos homens e, apesar dos avanços dos últimos tempos – por exemplo, no mundo do trabalho e no acesso às diversas profissões –, essa progressão tem sido lenta e difícil.

No mundo jurídico, com uma forte tradição masculina, não é diferente, notadamente no Brasil, e o percurso das mulheres nessa esfera tem sido tenso e ziguezagueante.

2 A feminização da advocacia brasileira: relance de um percurso

Corre-se sempre o risco de que a cidadania feminina não passe de letras e frases em “folhas de papel”. Para que isso não aconteça, é necessário começar por uma reconfiguração do papel da mulher na sociedade, aumentando a presença feminina na vida econômica, social e política.

Em 1890, Hubertine Auclert⁴ dizia que o direito político é, para a mulher, a chave de todos os outros, sublinhando, então, que seria a partir da intervenção política e dos direitos políticos que os outros seriam assegurados (Auclert *apud* Perrot, 1995, p. 285). Pensamos, contudo, que, na atualidade, será mais eficaz a defesa simultânea dos direitos e da intervenção pública das mulheres, nas diversas facetas que a globalização apresenta. A participação sociopolítica e de direitos

⁴ Considerada pioneira do feminismo, Hubertine Auclert, nascida em 10 de abril de 1848, em Saint-Priest-en-Murat, em Allier, e falecida em 4 de agosto de 1914, em Paris, foi uma ativista feminista francesa que lutou pelo direito de as mulheres serem eleitas e o direito das mulheres ao voto.

de cidadania das mulheres começa, mas não se esgota, no direito de votar e ser votada.

Desde a Grécia e Roma antigas, cidadania e voto estão ligados. Cidadãos eram só alguns homens e, portanto, só estes podiam participar nos assuntos da cidade. Bem mais tarde, ao longo dos séculos XVIII e XIX, a luta pelo sufrágio universal se fez luta pelo reconhecimento da cidadania. Fraisse e Perrot (2017) realçam que os movimentos feministas do século XIX e princípio de XX elegiam o direito ao voto como a “pedra angular” da transformação da condição da mulher na sociedade.

As mulheres brasileiras fizeram ouvir, claramente, a sua voz nos fins do anos de 1980. Exigia-se que a Constituição salvaguardasse as especificidades femininas: as 26 mulheres constituintes lideraram um movimento de apoio às reivindicações feministas, garantindo a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres perante a lei. Esse movimento ficou conhecido por *Lobby do batom*,⁵ conseguindo incorporar 85% das propostas ao texto constitucional (Berner, 2018; Silva, 1987).

Em 1986, foram eleitas 26 mulheres para a Câmara dos Deputados de 16 estados brasileiros, de um total de 166 candidatas. A novidade representou um aumento de 1,9 % para 5,3% da representação feminina no Parlamento. As constituintes formavam um grupo heterogêneo com representação partidária de amplo espectro, da direita à esquerda, representando 8 partidos – PMDB, PT, PSB, PSC, PFL, PCdoB, PTB e PDT – a maioria do PMDB, 11 representantes, uma proporção de 42,3% em relação à bancada (Pimentel, 1987).

⁵ O *Lobby do Batom*, também chamado de *Lobby das Meninas* ou *Lobby das Mulheres*, é o nome do movimento que conferiu a ação e articulação feminina na Assembleia Constituinte de 1987/88. Ele foi composto por professoras, médicas e jornalistas, entre mulheres de outras profissões. Teve um total de 26 constituintes de variados partidos, como PSB, PSDB, PT, PFL, PTB, sendo que a maioria pertencia ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que contou com onze representantes (42,3%). Vide autoras(es) como: SILVA, Salete Maria da. **A carta que elas escreveram**: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Salvador, 2011; SILVA, Salete Maria da. **O legado político do lobby do batom vinte anos depois**: limites e possibilidades da atuação política das mulheres. 2007. (Apresentação de Trabalho/Comunicação); SILVA, Salete Maria da. **Reflexões político-jurídicas acerca da participação das mulheres na elaboração da Constituição Federal**. 2008. (Apresentação de Trabalho/Comunicação); EDUC, 1987; PIETÁ, Janete da Rocha. **Do lobby do batom à bancada feminina**. Pronunciamento, 2011; PINTO, PIMENTEL, Sílvia. **A mulher e a Constituinte**: uma contribuição ao debate. São Paulo: Cortez; CELI, Regina. **Mulher e política no Brasil**. Os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro: CIEC, p. 256-270, 1994.

Elas eram, principalmente, jornalistas, advogadas e professoras; mas também havia profissionais da área de saúde, uma pesquisadora, uma assistente social, uma empresária e uma atriz. A atuação da bancada atendeu às expectativas do movimento reivindicatório das mulheres brasileiras que participaram da campanha “Mulher e Constituinte”, promovida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado dois anos antes para estimular a participação do contingente feminino e eleger um maior número de parlamentares desse gênero.

A “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, entregue em março de 1987 ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, pela presidente do CNDM, Jacqueline Pitanguy, representava o resultado de uma intensa campanha nacional, em articulação com ativistas, movimentos feministas e associações diversas de todo o país durante dois anos. Com esse documento, elas levavam ao Parlamento brasileiro a principal conclusão da campanha, que era também um *slogan*: “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”.

Refletindo essa luta nos dias de hoje, é fato que temos no Brasil um maior número de candidatas e mulheres eleitas a cada pleito, para todos os cargos do Legislativo e do Executivo, ainda que em número aquém do esperado. Há muitos empecilhos, é certo, mas também muitos avanços.

Para além da cena política, há também um grande impulso à participação feminina no Poder Judiciário, que foi dado inicialmente pela Resolução-CNJ n. 255, de 4 de setembro de 2018. Essa norma constata a assimetria de ocupação de cargos do Poder Judiciário, em relação ao gênero, e a importância de haver espaços democráticos de igualdade. Por outro lado, identifica a adesão do Brasil a normas internacionais que lutam pela eliminação de todas as manifestações discriminatórias contra as mulheres, e às regras internas, constitucionais e infraconstitucionais.

Dessas constatações, foi instituída a “Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário” (art. 1º), a abranger “todos os ramos e unidades do Poder Judiciário” (art. 2º) de modo a implementar “[...] medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional” (art. 2º).⁶

⁶ Talvez a primeira ação, logo a seguir à entrada em vigor da resolução, foi a do STJ, que estabeleceu um grupo de trabalho para estudo de medidas a assegurar a participação institucional feminina no Superior Tribunal de Justiça, por meio da Portaria-SJT/GP n. 352, logo em 20 de novembro de 2018.

Em 2018, o CNJ também realizou um estudo com 11,3 mil juízes, dos quais apenas 38% eram mulheres, e tal percentagem diminuía à medida que se subia na hierarquia dos cargos. Estava diagnosticada a importância de se assegurar uma maior participação feminina no Poder Judiciário brasileiro em todos os níveis.

A trajetória das mulheres na advocacia brasileira guarda semelhanças com os cenários expostos.

A primeira advogada de que se tem registro é Myrthes Gomes de Campos, no ano de 1898, no Rio de Janeiro/RJ, na Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais. Ela teve que lutar bastante, ao tentar ingressar no Instituto dos Advogados do Brasil, antecessor da OAB, sendo necessário pronunciamento da Comissão de Justiça, Legislação e Jurisprudência, que citou em seu parecer, na Revista IOAB, em 6 de julho de 1899:

[...] não se pode sustentar, contudo, que o casamento e a maternidade constituam a única aspiração da mulher ou que só os cuidados domésticos devem absorver-lhe toda atividade; [...] Não é a lei, é a natureza, que a faz mãe de família; [...] a liberdade de profissão é como a igualdade civil da qual promana, um princípio constitucional; [...] nos termos do texto do art. 72, § 22 da Constituição o livre exercício de qualquer profissão deve ser entendido no sentido de não constituir nenhuma delas monopólio ou privilégio, e sim carreira livre, acessível a todos, e só dependente de condições necessárias ditadas no interesse da sociedade e por dignidade da própria profissão; [...] não há lei que proíba a mulher de exercer a advocacia e que, importando essa proibição em uma causa de incapacidade, deve ser declarada por lei [...] (De Campos, 2009).

Apesar do parecer, em decorrência do preconceito então vigente, a filiação de Myrthes ao Instituto só foi aprovada em 1906, com 23 votos a favor e 15 votos contra, deixando claro que muitos não a queriam ali. Myrthes foi eficiente não só nos tribunais, mas também nos estudos jurídicos. Ela é autora de obras de grande relevância, inclusive quanto ao direito das mulheres, em matérias como voto feminino, aborto, emancipação jurídica da mulher e advocacia feminina, demonstrando competência e firmando os princípios da liberdade e da igualdade, um exemplo de sororidade.

Do tempo de Myrthes para os dias atuais, foram muitos os avanços. Tivemos a feminização da advocacia a partir dos anos 1980, com um considerável incremento no número de mulheres advogadas em todo o Brasil. Todavia, como registra Patrícia Bertolin (2017), essa feminização traz as marcas da divisão sexual do trabalho, impondo às mulheres condições inferiores de trabalho. Porque, assim como na política, ainda imperam a discriminação de gênero e a reação ao poder feminino.

Em março de 2013, foi criada a Comissão Especial da Mulher Advogada no Conselho Federal da OAB, tendo sido designada como presidente a Conselheira Federal Suplente pelo Estado de Alagoas, Fernanda Marinela. Em 2016, ano instituído pela OAB como Ano da Mulher Advogada, marcado pela II Conferência Nacional da Mulher Advogada, com lançamento de livro eletrônico sobre cidadania e igualdade de gênero, os direitos das mulheres advogadas passaram a ter maior visibilidade e, assim, foi criado o Plano Nacional da Mulher Advogada, com o objetivo de fortalecer os direitos humanos da mulher.

Dessa forma, afloraram as elaborações de propostas para apoiar o incentivo à mulher na advocacia, a implementação de condições diferenciadas na Caixa de Assistência dos Advogados e o diálogo com as demais instituições judiciais. Surdiram, ainda, com a Lei n. 13.363/2016, os direitos da advogada gestante, lactante ou adotante, com suspensão de prazos processuais, e o Programa Mais Mulheres na OAB, devendo a participação em eventos e o registro de chapas da entidade terem, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% para postulantes de cada sexo. Os avanços foram significativos e a luta continua até que a OAB seja uma instituição livre de toda e qualquer desigualdade.

Desde a sua fundação, em 1930, até hoje, a OAB nunca foi presidida por uma mulher e as seções ainda têm pouca representatividade das advogadas, sendo a predominância apenas nas vice-presidências. Em 2020, o Conselho Pleno aprovou, por unanimidade, a paridade de gênero de 50% e as cotas raciais para negros no percentual de 30% desde as eleições de 2021, o que culminou com a eleição de cinco mulheres como presidentes de seccionais: Daniela Borges (Bahia), Cláudia Prudêncio (Santa Catarina), Marilena Winter (Paraná), Patrícia Vanzolini (São Paulo) e Gisela Cardoso (Mato Grosso).

A *Women in Law Mentoring Brazil* fez, relativamente a 2018, uma pesquisa intitulada “Como está a diversidade de gênero nos escritórios

de advocacia no Brasil”,⁷ a qual apontou que as possibilidades de uma mulher se tornar sócia é mais baixa do que às dos homens. Na verdade, apesar de as mulheres representarem 57% dos profissionais nos escritórios, na massa de sócios só são 34,9%. Existem desvantagens também no aspecto remuneratório: apenas em 16% dos casos era predominante a existência de advogadas entre os 10% mais bem remunerados.

Ou seja, ainda na atualidade, nos escritórios jurídicos, é normal ver as advogadas na base da carreira, poucas como “sócias” e, muitas vezes, abraçando carreiras em departamentos jurídicos que parecem possibilitar maior equilíbrio entre a sua vida pessoal e profissional. Também é inferior o número de mulheres advogadas no que se considera topo da carreira, a demonstrar a existência de um espesso teto de vidro blindando a desigualdade (Roque; Bertolin, 2021).

3 Especificidades da advocacia feminina brasileira: dos discursos ao teto de vidro

Uma discussão frequente diz respeito à maneira como a participação da mulher como agente de Direito é capaz de influenciar na própria carreira, por um lado, e na administração da Justiça, de outra parte. Esses influxos estão, sobretudo, na esfera das contribuições específicas que as mulheres estão habilitadas a conceder ao Direito em geral, e ao Poder Judiciário em particular, e respeitantes à legitimidade democrática, situando-as, com efeito, no nível de outros grupos que também estão sub-representados (Kohen, 2008).

Evidentemente, são suscitados incontáveis aspectos a debater, como, *exempli gratia*, se as mulheres têm ou não mecanismos psicológicos de decisão diferentes dos homens, que lhes dariam uma maneira distinta de intervir; ou se o aumento do quantitativo de advogadas e magistradas tem ou não influência num maior acesso à Justiça por parte das mulheres em geral; e, ainda, se esse acesso por parte delas seria um contributo importante para a quebra de estereótipos do seu papel na sociedade. Tem-se, portanto, muito espaço para a reflexão e estudo sobre o assunto.

⁷ O estudo teve a participação de 55 sociedades, com um total de 3.715 profissionais. Disponível em: <https://wlm.org.br/como-esta-a-diversidade-de-genero-nos-escritorios-de-advocacia-no-brasil/>. Acesso em: 8 jul. 2022.

Para encarar este problema, numa abordagem social, consideramos que a advocacia pode ser tão mais inclusiva quanto maior vier a ser a diversidade dos seus agentes, com diversos pontos de vista e experiências, *locis* de partida para distintos raciocínios (e não necessariamente resultados diferentes) (Young, 2006). Tal diversidade teria, segundo Marina Santos (2017, p. 219-222), grande influência na imparcialidade do próprio Poder Judiciário, já que, segundo a autora, “o poder jurisdicional é exercido por sujeitos que veem e que falam de algum lugar e de que suas perspectivas são influenciadas, em sociedades desigualmente estruturadas, pelos fatores dessa desigualdade, como gênero, classe e raça”.

Young (2001), por seu lado, realça a importância do discurso como lugar social específico do seu produtor. Dentro dos agentes do Direito, como contexto institucional, existe um discurso próprio, com regras em específico e estilos retóricos predeterminados que, habitualmente, “colocam de parte” outros tipos de discurso. Diz a investigadora:

Os debates parlamentares e as argumentações em tribunais não são foros livres e abertos em que todos têm o direito de expressar reivindicações e apresentar os motivos de acordo com sua compreensão. Ora, uma literatura cada vez mais extensa pretende mostrar que meninas e mulheres falam menos em situações de discurso onde a firmeza e a competição de argumentos são valorizadas. Ademais, quando as mulheres chegam a falar nessas situações, tendem a dar informação e a fazer perguntas mais do que a afirmar suas opiniões ou iniciar controvérsia (Young, p. 371).

O discurso feminino, para a autora, é diferente, privilegiando aspectos mais personificados, por vezes emotivos e usando modulações de voz. Isso, em oposição aos discursos masculinos, que tendem a ser usualmente monocórdicos e (mesmo que falsamente) desapaixonados, por se entender que esse é o discurso “apropriado” à função (Young, 2001).

Reeves (2015) – ainda a propósito dos “discursos”, mas em outra perspectiva – introduz quatro conceitos, que são de violência não física, a que advogadas estão comumente sujeitas: *maninterrupting*; *mansplaining*; *bropropriating*; e *gaslighting*. *Maninterrupting* é a prática de a mulher, exercendo a sua advocacia, ser interrompida por homens, que impedem a conclusão do seu raciocínio. O *mansplaining* é a

“explicação” dada por um homem, sobre determinado assunto, de que a mulher está a falar, mas que ele sente necessidade de esclarecer. Já o *bropropriating* é a apropriação – por homens – de falas, conceitos, ideias ou raciocínios originais de mulheres. Por fim, o *gaslighting* consiste em comportamentos e discursos ardilosos, que tentam desqualificar a mulher, de várias maneiras. Todas essas práticas são violências de gênero que impactam na prática profissional das mulheres advogadas e, por óbvio, no poder discursivo inclusivo.

Não é só no discurso que as mulheres advogadas sentem constrangimentos. Com efeito, erigem-se diversos obstáculos à advogada, notadamente em cargos de chefia que, por natureza, exigem plena aceitação e respeito dos subordinados. Quase todas passamos por alguma situação embaraçosa relacionada ao que vestimos, pela maneira desrespeitosa com que somos alvo de colegas ou juízes, para não falar de questões ainda mais graves, tais como assédio ou insinuações com nuances machistas, algo paralelo à violência política de gênero no campo das disputas eleitorais. O objetivo deste ensaio, todavia, não remansa em reunir as situações que, pelo menos na maior parte, estariam na alçada criminal.

É de relevo exprimir o fato de que os exemplos de sucesso de algumas mulheres, que felizmente se começam a multiplicar nos escritórios de advocacia (e também no Poder Judiciário), não devem nos deixar esquecer de que a estrutura ainda está muito longe de aceitar, com viés paritário, advogadas e advogados.

Outro aspecto importante é relacionar o (possível) viés de abordagem nos trâmites judiciais por via do gênero de quem neles está envolvido. Os estudos ainda são poucos e de resultados contraditórios, também porque os investigadores (sobretudo ianques e canadenses) usaram metodologias e critérios de análise muito diversos (Almeida, 2016). Sem dúvida, contudo, é uma investigação a ser feita no Brasil.⁸

Pesquisadores como Sacchet (2012) e Barbalho (2008) reportam-se a um “teto de vidro” (*glass ceiling*) como um dos fatores preponderantes de impedimento de ascensão das mulheres nas carreiras jurídicas. Simbolicamente, isso quer dizer que as advogadas na base da carreira veriam seu topo e pensariam que ele seria alcançável, mas não teriam

⁸ Realçamos aqui o trabalho, já efetuado, de Fernanda Andrade Almeida: ALMEIDA, Fernanda Andrade. Gênero e decisão judicial: uma análise do viés de magistrados e magistradas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40. Caxambu, ANPOCS, 2016. *Anais [...]*. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st20-7>. Acesso em: 13 fev. 2022.

“consciência” de que, no meio do caminho, haveria uma barreira, quase invisível, que impediria o seu acesso. A igualdade, no caminho, seria apenas aparente.

De fato, no início, os obstáculos são idênticos para homens e mulheres, mas no caminho aparecem impedimentos específicos para as mulheres: rendimentos desiguais, tempo mais limitado pela sua vida pessoal, estereótipos sociais etc. (Bertolin, 2017). Barbalho (2008, p. 67) define “teto de vidro” como “[...] barreiras invisíveis que dificultam ou impedem o acesso das mulheres a posições elevadas na hierarquia profissional, não obstante a existência de uma aparente igualdade de oportunidades de crescimento na carreira”.

Repare-se que este “teto de vidro” não existe apenas nas carreiras jurídicas (advocacia e magistratura), mas também em diversos percursos profissionais em que homens e mulheres competem por cargos mais elevados.⁹ O tal “teto de vidro” não é mais do que uma “segregação vertical” (Wajcman, 1998; Torns; Recio Cáceres, 2012). Essa “barreira invisível” também é observável nas carreiras, a exemplo da concentração de profissionais mulheres nas áreas de Direito de Trabalho e Família, que parecem mais próximas das áreas atribuídas tradicionalmente às mulheres (Bertolin, 2017).

Mais uma vez, chama-se a atenção para a ideia de que as mulheres que conseguem quebrar essa barreira são vistas como exceções e enaltecidas pelos homens como se tivessem chegado ao topo por “serem como eles” (Riot-Sarcey; Varikas, 1988), denotando uma relação dialética entre a adoção do modelo masculino e o sucesso profissional (Riot-Sarcey; Varikas, 1988). Para tal, também concorre o posicionamento de algumas mulheres que exprimem o seu êxito como prêmio meritocrático, esquecendo-se de referir as barreiras que tiveram de ultrapassar e as dificuldades que enfrentaram. Será importante, assim, notar o fato de ser fundamental que as mulheres valorizem os percursos das outras, para que uma rede de apoio se estabeleça por parte de quem conhece os divisados e verdadeiros problemas.

Consideramos, assim, que as singularidades da atividade feminina na área jurídica, notadamente na advocacia, sendo quase todas no sentido de obstaculizar o exercício das funções, contêm, mesmo assim, a semente de “atuar diferente”. Note-se, porém, que esta visão não é “própria das mulheres” – não há naturalização do

⁹ Alguns investigadores aplicam a mesma “imagem” em relação ao acesso de outras minorias, como as pessoas negras.

que é socialmente construído, mas uma multiplicidade de olhares que compõem um “estar no mundo”, decorrente de muitos e muitos anos de desigualdade, discriminação e violência em todas as esferas da vida.

O grande desafio é, portanto, cultural. É atribuída a Einstein a afirmação de que “é mais fácil dividir átomos do que desconstruir preconceitos”, e são precisamente os preconceitos da sociedade, os grandes adversários que envolvem as mulheres nas carreiras jurídicas, assim como em todas as searas.

Considerações finais

Sem qualquer receio de incorrer em engano, exprime-se a ideia de que as carreiras jurídicas, assim como o exercício dos direitos políticos na esfera pública, têm um percurso singular para as mulheres no Brasil. A singularidade reside nos obstáculos gerais e universais das próprias carreiras, mas adicionalmente há escolhas específicas que as mulheres, só por serem mulheres, enfrentam.

Na política ou na advocacia, o machismo, o sexismo e a misoginia permeiam as relações entre homens e mulheres; a divisão sexual do trabalho se coloca como regra. Desde Myrthes Gomes de Campos, que, em 1906, foi a primeira mulher a ingressar na OAB, o caminho tem sido feito, mas com obstáculos difíceis de vencer e com uma luta que denota avanços e recuos.

Desde a segunda metade do século XX, as mulheres foram, cada vez mais, ocupando cargos que eram, até então, exercidos em exclusividade pelos homens. Nesses 90 anos de voto feminino brasileiro, mulheres conquistaram direitos, espaço, voz, representatividade e cargos importantes. Somos 15% do Congresso Nacional e 12% das prefeituras em todo o país. Ainda que com muita reação e violência política de gênero, é fato que o campo político é mais feminino hoje. Se historicamente a política podia ser considerada um *não lugar* das mulheres (Laena, 2020), hoje o cenário é outro.

De igual modo, a advocacia e as carreiras jurídicas, em geral, seguiram esse percurso. Contudo, repara-se que a estrutura da própria advocacia foi mudando substancialmente, no mundo em geral e no Brasil, em particular. Os “escritórios” deram espaço às “sociedades” e a advocacia ganhou tendências internacionais num mundo globalizado. Ao internacionalizar-se, a advocacia brasileira auferiu, também,

“padrões internacionais no que concerne a desempenho, gestão e *compliance* (Lombardi, 2013). No espaço nacional, contudo, convivem ainda os “escritórios de advogados”, mais ou menos pequenos, com as “sociedades de advogados”, e nuns e noutros estão profissionais mulheres. Esta comparência transporta consideráveis influxos, ainda não totalmente visíveis e estudados.

A feminização da advocacia é, pois, evidente no Brasil, bastando dizer que, nas últimas décadas, a entrada de mulheres nos quadros da OAB é superior à admissão de homens. Nem por isso, elas logram chegar, com facilidade, ao topo das carreiras que trilham, que foram esquematizadas por homens, com a sua mundivisão.

Os “tetos de vidro” (*glass ceiling*), sobretudo os que se referem a aspectos biológicos, psicológicos ou de “papel social”, singulares das mulheres, convivem com os “muros de betão” da intolerância, da humilhação imposta e da insinuação rasteira. Todos impõem constrangimentos apelidados de singulares. Se essa “singularidade plural”, que é ser mulher, traz esses tetos e muros, terá que fomentar nas agentes envolvidas respostas igualmente inovadoras e singulares, mas, mediante um trabalho “em rede” de todas as envolvidas.

A História do mundo e do Brasil mostra que as mulheres tiveram que conquistar os direitos que, agora, já estão plasmados na letra da lei, mas que, por vezes, estão afastados da prática e distantes da realidade da vida. Do direito ao voto à possibilidade de ser sócia de um grande escritório de advocacia, as mulheres continuam enfrentando obstáculos e resistências – muitas delas em forma de violência – pelo fato de serem mulheres. Os papéis de gênero e a divisão sexual do trabalho norteiam as relações sociais e ainda marcam o imaginário social brasileiro com a ideia de que mulheres podem menos, a nos mostrar que o caminho é longo e que, com certeza, continuarão necessárias todas as lutas pela igualdade de gênero.

Referências

AGÊNCIA SENADO. **Carta das mulheres brasileiras aos constituintes**. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/06/lobby-do-batom-marco-historico-no-combate-a-discriminacoes>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ALMEIDA, Fernanda Andrade. Gênero e decisão judicial: uma análise do viés de magistrados e magistradas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 40. Caxambu, ANPOCS, 2016. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st20-7>. Acesso em: 13 fev. 2022.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Mulher eleitora. *In: Poesias completas*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2006, p. 1.163-1.164.

ARAÚJO, Clara. As mulheres e o poder político: desafios para a democracia nas próximas décadas. *In: O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010* / Organização: Leila Linhares Barsted, Jacqueline Pitanguy – Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BARBALHO, Rennê Martins. **A feminização das carreiras jurídicas**: construções identitárias de advogadas e juízas no âmbito do profissionalismo. São Carlos: UFSCAR, 2008.

BARRETO, Carolina S. M. Quem era Maria Augusta Saraiva?. **Gazeta Arcadas**, 2019. Disponível em: <https://gazetaarcadas.com/2019/08/29/quem-era-maria-augusta-saraiva/>.

BARSTED, Leila Linhares. **Os direitos humanos na perspectiva de gênero**. Disponível em: http://dhnet.org.br/direitos/textos/a_pdf/barsted_dh_perspectiva_genero.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

BEARD, Mary. **Mulheres e poder**: um manifesto. Tradução Celina Portocarrero. São Paulo: Planeta Brasil, 2018.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**: a experiência: Fatos e mitos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BERNER, Vanessa Oliveira Batista. Movimentos feministas e os 30 anos da Constituição Federal Brasileira: do “*Lobby do Batom*” aos retrocessos. *In: BOLONHA, C.; OLIVEIRA, F. C. S.; ALMEIDA, M.; SEGUNDO, E. P. L. 30 anos da Constituição de 1988*: uma jornada democrática inacabada. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341-360.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. Feminização da advocacia e ascensão das mulheres nas sociedades de advogados. **Cadernos de Pesquisa** v. 47, n. 163 p.16-42 jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/Z8NrPDWppTw9HTVNfSgyGPt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BONELLI, Maria da Gloria. **Profissionalismo, gênero e diferença nas carreiras jurídicas**. São Carlos: EDUFSCar, 2013.

BONELLI, Maria da Gloria; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-163, 2020.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1983.

CARDOSO, Tito *et al.* Os media e o silêncio político. **Comunicação e Sociedade**, v. 8, p. 39-45, 2005. Disponível em: <https://revistacomsoc.pt/index.php/revistacomsoc/article/view/1317/1299>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CAMPOS, Myrthes Gomes de. Myrthes Gomes de Campos (1875-?): pioneirismo na luta pelo exercício da advocacia e defesa da emancipação feminina. **Revista Gênero**, v. 9, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/30908>. Acesso em: 7 nov. 2021.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. **Direitos político-eleitorais das mulheres: sub-representação, financiamento e fraude nas políticas públicas**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), Belém, 2019. Disponível em: <https://www.cesupa.br/MestradoDireito/dissertacoes/2019/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Pedro%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

FRAISSE, Geneviève; PERROT, Michelle. **História das mulheres no ocidente**. Lisboa: Afrontamento, 2017. v. IV e V.

KARAWCZYK, Mônica. **As filhas de Eva querem votar**: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932). 2013. Tese (Doutorado) – Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3657>. Acesso em: 25 jun. 2022.

KOHEN, Beatriz. Family judges in the city of Buenos Aires: a view from within. **International Journal of the Legal Profession**, v. 15, n. 1-2, p. 111-122, 2008.

LAENA, Roberta. **Fictícias**: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Radiadora, 2020.

LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/FYkrhym6TpRzRf78q7F7Mmq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2022.

LISBOA, Adília; VIEIRA, Ana; MORAIS, Cristina. Da lei à normatividade social: caminhar para a igualdade de gênero. **Cadernos Sociedade e Trabalho**: A OIT e a igualdade de gênero no mundo do trabalho, n. 16, p. 7-15, 2011. Disponível em: <http://40.69.193.160/asstscite/downloads/publics/sociedade16.pdf#page=16>. Acesso em: 19 dez. 2021.

LOMBARDI, Maria Rosa. Formação e docência em engenharia, na ótica do gênero: um balanço de estudos recentes e dos sentidos da feminização. In: YANNOULAS, S. (coord.). **Trabalhadoras**: análise da feminização das profissões e ocupações. Brasília: Abaré, 2013. p. 111-136.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

MARTINS, Carla. **Mulheres, liderança política e media**. Alêtheia, 2015.

MOSSMAN, M.J. **The first women lawyers**: a comparative study of gender, law and the legal professions. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2006.

NASCIMENTO, Mariangela. Soberania, poder e biopolítica: Arendt, Foucault e Negri. **Griot: Revista de Filosofia**, v. 6, n. 2, p. 152-169, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5766/576665111012/576665111012.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/298>. Acesso em: 28 abr. 2022.

PERROT, Michelle. Dramas e Conflitos Familiares. In: PERROT, Michelle (org.). **História da Vida Privada**. 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. v. 4. p. 263-285.

PIETÁ, Janete da Rocha. **Do lobby do batom à bancada feminina**. São Paulo: Pronunciamento, 2011. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2011.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

PIMENTEL, Silvia. A mulher e a constituinte, uma contribuição ao debate. In: **A mulher e a constituinte**: uma contribuição ao debate. São Paulo: Cortez, Educ, 1987. p. 87-87.

PINTO, Céli Regina Jardim. Mulher e política no Brasil. Os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, p. 256-270, 1994. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24327176>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PINHEIRO, L. Simões. **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. (Série Documentos) Disponível em: <https://repositorio.sistemas.mpba.mp.br/jspui/handle/123456789/745>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, p. 887-896, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/JXPnmdcRhtfnv8FQsVZzFH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 nov. 2021.

REEVES, Arin N. **Mansplaning, manterrupting & bropropriating**: gender bias and the pervasive interruption of women. New York: Nextions. 2015.

RIOT-SARCEY, Michèle; VARIKAS, Éléni. Réflexions sur la notion d'exceptionnalité. **Les Cahiers du GRIF**, Paris, v. 37, n. 1, p. 77-89, 1988.

ROQUE, Camila Bertoleto; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. As carreiras das mulheres no Brasil: igualdade de oportunidades ou teto de vidro?. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 23792-23813, 2021.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista de Estudos Feministas**, v. 20, n. 2, p. 99-431, 2012.

SANTOS, Marina França. A representação de mulheres nos espaços de poder e a standpoint theory: contribuições de uma epistemologia feminista. **Veritas**, Porto Alegre, v. 62, p. 904-933, 2017.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 81-115, 2016.

SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/119320>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SILVA, Salete Maria da. **A carta que elas escreveram**: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. 322 f. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/handle/ri/7298>. Acesso em: 13 fev. 2022.

SILVA, Salete Maria da. **O legado jus-político do lobby do batom vinte anos depois**: limites e possibilidades da atuação política das mulheres. 2007. (Apresentação de Trabalho/Comunicação). XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária “20 anos de Constituição. Parabéns! Por quê?”, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/38170338/O_legado_jus_pol%C3%ADtico_do_lobby_do_batom_vinte_anos_depois_pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. As mulheres e o novo constitucionalismo: uma narrativa feminista sobre a experiência brasileira. **Revista Brasileira de História do Direito**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 170-190, jul/dez, 2015, p. 174. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/666/pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

TORNS, Teresa; RECIO CÁCERES, Carolina. Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación. **Revista de Economía Crítica**, n. 14, p. 178-202, jul./dez. 2012.

WAJCMAN, Judy. **Managing like a man**: women and men in corporate management. Pennsylvania: The Pennsylvania State University. 1998.

WINTER, Lairton Moacir. A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel. **Tempo da Ciência**, v. 13, n. 25, p. 117-128, 2006. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1532>. Acesso em: 13 maio 2022.

WOMEN IN LAW MENTORING BRAZIL. **Como está a diversidade de gênero nos escritórios de advocacia no Brasil**. Disponível em: <https://wlm.org.br/como-esta-a-diversidade-de-genero-nos-escritorios-de-advocacia-no-brasil/>.

YOUNG, Iris Marion. Equality of Whom?. **The Journal of Political Philosophy**, v. 9, n. 1, p. 1-18, 2001.

YOUNG, Iris Marion. Responsibility and global justice: A social connection model. **Social Philosophy and Policy**, v. 23, n. 1, p. 102-130, 2006.

Como citar este artigo:

CASTRO, Kamile Moreira; LAENA, Roberta; PAZ, Waldemir Higino Farias. Ensaio sobre a feminização da advocacia nos 90 anos do voto das mulheres brasileiras. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 273-299, jan./jun. 2022.

NOVA TECNOLOGIA PARA O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: *BLOCKCHAIN* E TRANSPARÊNCIA

*New technology for the Brazilian electoral system: blockchain
and transparency in elections*

Daniel Rubens Cenci*

Cesar Beck**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 22/11/2022

 * Pós-Doutor em Geopolítica Ambiental Latino-americana (Universidade de Santiago do Chile – Usach). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e do curso de Graduação em Direito (Unijuí). (danielr@unijui.edu.br)

** Mestre em Direito (PPGDH - UNIJUÍ). Pós-Graduado em Direito Constitucional (Ucam) e Direito Digital (UERJ/ITS Rio). (ocesarbeck@gmail.com)

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar em que medida a tecnologia *blockchain* pode ser utilizada para aperfeiçoar a transparência na apuração e contagem de votos das eleições brasileiras. Entende-se a *blockchain* como uma tecnologia que envolve, por sua arquitetura, transparência, resistência à mudança e auditabilidade. O sistema eleitoral brasileiro é um dos mais sofisticados do mundo e a urna eletrônica inspirou os sistemas de votação em diversos países. A hipótese que norteia este trabalho entende que essas tecnologias podem aumentar a confiança dos cidadãos no processo eleitoral, com base na transparência promovida. O trabalho propõe uma revisão bibliográfica sobre a tecnologia *blockchain* e os usos possíveis no sistema eleitoral, com foco em apurar e registrar de forma pública a contagem dos votos. As considerações finais apontam que a tecnologia *blockchain* pode ser um instrumento importante de governança digital para os brasileiros no futuro.

Palavras-chave: *blockchain*; sistema eleitoral brasileiro; transparência; novas tecnologias.

Abstract

This article aims to analyze to what extent blockchain technology can be used to improve transparency in the counting of votes in Brazilian elections. Blockchain is understood as a technology that involves, due to its architecture, transparency, resistance to change, and auditability. The Brazilian electoral system is one of the most sophisticated in the world, and the electronic ballot box has inspired voting systems in several countries. The hypothesis that guides this work is that these technologies can increase citizens' confidence in the electoral process, based on the transparency it promotes. The paper proposes a literature review on blockchain technology and its possible uses in the electoral system, focusing on the public tabulation and recording of the vote count. The final considerations point out that blockchain technology can be an important instrument of digital governance for Brazilians in the future.

Keywords: blockchain; Brazilian electoral system; transparency; new technologies.

Introdução

O Brasil possui um dos sistemas de votação mais seguros do mundo, segundo Lima (2021) e apresenta, há mais de duas décadas, inovação e segurança para o exercício da democracia e da cidadania. A urna eletrônica brasileira é um símbolo de lisura do processo e da consolidação democrática no país. O sistema brasileiro é conhecido por apresentar celeridade não apenas para a votação, mas, sobretudo, para a apuração e contagem dos votos, que acontece no mesmo dia da votação. A celeridade na contagem e apuração dos votos é um dos elementos mais significativos do sistema eleitoral brasileiro e há poucas experiências internacionais tão ágeis. Como um empreendimento de grande magnitude, o sistema eleitoral brasileiro tornou-se referência internacional e tem como característica a busca pela confluência entre confiabilidade e adequação às novas tecnologias.

Na última década, uma das tecnologias a ganhar popularidade mundial é a tecnologia *blockchain*, que demonstra grande capacidade de rastreabilidade das operações, transparência e segurança nas transações desenvolvidas. Embora seu uso inicial tenha sido vinculado às criptomoedas, entende-se atualmente que essa tecnologia possui amplas funções e pode auxiliar em diversos processos. Internacionalmente, a tecnologia *blockchain* tem sido utilizada não apenas em operações de ordem privada, mas como um braço do acesso à cidadania, com a criação de identidades digitais via *blockchain*, aumento da transparência governamental com o uso de *blockchain* e incorporação de contratos inteligentes para transações governamentais (Morozov; Bria, 2019). Outros usos potenciais são destacados por Tan, Mahula e Cromptvoets (2021), especialmente sua relevância para os serviços públicos, em setores que envolvem serviços de saúde, educação e o sistema eleitoral.

Algumas características centrais da tecnologia *blockchain* são as razões de sua popularidade e da confiança pública atual para seu uso em diversas áreas.

Entre essas categorias, destaca-se a *descentralização do sistema*, que envolve todos os computadores que participam da sustentação do bloco para prover o ambiente necessário ao desenvolvimento da operação, o que resulta em poder individual nulo para alterar dados ou legitimar ações.

A *Resiliência*, por sua vez, é uma característica que assinala a própria natureza e arquitetura da tecnologia *blockchain*, em que modificar os dados em uma operação é algo particularmente difícil e extraordinário (De Filippi; Wright, 2018). Essa característica, em particular, garante que o uso do sistema é seguro, porque uma parte não tem o direito de modificar informações a não ser que o próprio código que dá origem à *blockchain* permita, excepcionalmente, tal ação. Mesmo com a remota possibilidade de mudança, o mecanismo de consenso implica que a maior parte do poder computacional descentralizado que sustenta a rede aceite tal modificação.

A terceira característica da *blockchain* é a *transparência* das informações. Todas as informações contextuais de uma transação em *blockchain* estão publicamente disponíveis para visualização. Qualquer pessoa pode acessar todos os envolvidos em uma transação, o que torna a tecnologia auditável e autenticável (De Filippi; Wright, 2018).

Embora se reconheçam a confiabilidade e a segurança das urnas eletrônicas no Brasil, há que se considerar que uma parte dos brasileiros parece relutante com a transparência na contagem de votos, o que pode gerar certa desconfiança por parte do eleitor no resultado apurado. Isso significa que, embora, de forma geral, o brasileiro acredite na lisura do processo eleitoral e na inexistência de fraude nas urnas, há uma lacuna de transparência sobre a apuração e contagem que não é satisfatoriamente preenchida (Balbe, 2014).

Há preocupação constante por parte da Justiça Eleitoral em desenvolver ações a fim de fortalecer a confiança no processo eleitoral como um todo, com a promoção de uma série de campanhas educativas e o estabelecimento de diretrizes, boas práticas e acesso adequado do cidadão brasileiro às informações.

Ao mesmo tempo, o baixo nível educacional sobre as tecnologias, para o cidadão médio, pode significar baixa adesão no que se refere a *accountability*. A votação eletrônica pode ser particularmente opaca para a maioria das pessoas, que não podem confirmar que os seus votos foram contados corretamente. Decerto, esse cenário não inviabiliza o uso das urnas eletrônicas, só reforça a necessidade de que novas tecnologias sejam empregadas para gerar ainda mais confiabilidade sobre as votações (Saldanha; Silva, 2020).

Em 2018, uma pesquisa¹ da Avast revelou que 9 em cada 10 brasileiros acreditavam que a urna poderia ser violada. Atualmente, a maioria dos brasileiros confia nas urnas. Uma pesquisa do Datafolha² realizada em março de 2022 mostrou, em seu levantamento, que 82% dos eleitores confiavam nas urnas utilizadas nas eleições brasileiras. O índice sofreu um recuo em maio, caiu nove pontos em dois meses, mas confirma que 73% dos brasileiros confiam na urna eletrônica. Nesse cenário de aumento significativo da desconfiança sobre o processo eleitoral, há diversas formas de se combater a desinformação e de gerar maior confiabilidade sobre o sistema eleitoral. As novas tecnologias podem contribuir ativamente com esse empreendimento.

Este artigo tem como objetivo geral analisar a validade do uso da tecnologia *blockchain* para aumentar a transparência e a governança digital cidadã na checagem dos votos apurados, com vistas a ampliar a confiança dos cidadãos no processo eleitoral como um todo. A problemática que norteia a pesquisa pode ser traduzida da seguinte forma: em que medida a tecnologia *blockchain* pode ser útil para o sistema eleitoral brasileiro? Para responder a essa questão, em especial tendo como lócus de análise o processo de apuração e contagem dos votos, a pesquisa tem como metodologia a revisão bibliográfica, com o fito de garantir a análise adequada com base na literatura especializada, nacional e internacionalmente, no que se refere à relação entre a tecnologia e os sistemas eleitorais.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro trata de uma revisão geral, de forma breve, do processo eleitoral brasileiro e da apuração dos votos, de maneira descritiva, para situar o estado atual do sistema eleitoral brasileiro, em especial da utilização das urnas eletrônicas. O segundo capítulo versa sobre as características da tecnologia *blockchain* em linhas gerais, assim como a validade do seu uso como parte da garantia da transparência no sistema brasileiro e, sobretudo, na confirmação da imutabilidade dos dados após a conferência, posto que a arquitetura da tecnologia

¹ CRUZ, B. S.; RIBEIRO, G.F. 9 em cada 10 brasileiros acreditam que urna eletrônica pode ser violada. UOL TILT [online], 22 ago 2018. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2018/08/22/brasileiros-nao-confiam-na-urna-eletronica-e-acham-que-ela-pode-ser-violada.htm>? Acesso em: 21 jul. 2022.

² G1. Datafolha: 73% dos brasileiros confiam na urna eletrônica; número caiu em relação à última pesquisa. G1 [online], 27 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/pesquisa-eleitoral/noticia/2022/05/27/datafolha-73percent-dos-brasileiros-confiam-na-urna-eletronica-numero-caiu-em-relacao-a-ultima-pesquisa.gh.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

blockchain é notadamente resistente e imutável. O terceiro e último capítulo discute a consequência de se promover dados eleitorais públicos via *blockchain* e suas repercussões no cenário acadêmico e político. A disponibilidade dos dados de forma aberta pode facilitar a compreensão das tendências políticas, do comportamento eleitoral do brasileiro e da adesão à tecnologia. Nesse sentido, o terceiro capítulo trata das “eleições do futuro”.

1 Eleições e apuração dos votos

O processo eleitoral brasileiro é regido por alguns dispositivos jurídicos importantes, como o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), que assegura o direito ao voto e o exercício dos direitos políticos, além de versar sobre a organização do processo eleitoral; há também menção ao pluralismo político na Constituição Federal de 1988 e, dentre outras leis específicas, a Lei das Eleições, de 1997, que define as normas a serem seguidas nas eleições. Para os fins deste trabalho, interessam especificamente as normas contidas na Lei n. 9.504, de 1997, no que se refere à apuração e contagem dos votos. A votação, assim como a totalização dos votos, deve ser feita por sistema eletrônico.

Na votação eletrônica, o cidadão vota no número do candidato ou na legenda partidária e a identificação do candidato – ou da legenda – deve aparecer no painel da urna eletrônica. Há mecanismos na utilização da urna eletrônica para impedir a alteração dos registros dos votos. A urna possui recursos para, mediante assinatura digital, permitir o registro digital de cada um dos votos e identificar em qual urna esse voto foi registrado, assim como mantém o anonimato do eleitor. No final da eleição, a urna procede para a assinatura digital do arquivo dos votos, com as informações pertinentes: registro de horário e arquivo do boletim de urna, para impedir qualquer irregularidade ao término da votação. O processo para utilização da urna é fiscalizado por técnicos indicados pelos partidos políticos, pela OAB e pelo Ministério Público (Brasil, 1997).

Sendo assim, todos os *softwares* utilizados nas urnas, em propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, passam por fases de especificação e desenvolvimento por instituições diretamente implicadas no processo eleitoral. Esse processo deve acontecer em até seis meses antes das eleições. Uma vez que os *softwares* são concluídos,

eles são apresentados para a análise das pessoas credenciadas que representam os partidos políticos e as coligações, e devem ser avaliados em até vinte dias antes das eleições, nas dependências do Tribunal Superior Eleitoral. Após toda a análise e conferências, são lacradas cópias dos programas-fonte e dos compilados. Em caso de suspeitas de irregularidades, os partidos políticos e coligações têm direito a fundamentar impugnação à Justiça Eleitoral, no prazo de cinco dias. Ressalta-se que há uma dinâmica de fiscalização pelos próprios partidos para sustentar a segurança e a confiabilidade das urnas (Brasil, 1997).

A urna eletrônica contabiliza os votos e deve garantir o sigilo e a inviolabilidade do registro. Os partidos, coligações e candidatos podem fazer ampla fiscalização desse processo. No sistema eleitoral brasileiro, com a adoção da urna eletrônica, os eleitores votam por seções e só podem votar em lugares onde constam o seu nome nas folhas de votação. Uma das formas de fiscalização por parte do cidadão é um processo conhecido como Cerimônia de Votação Paralela, que consiste em uma audiência pública para demonstrar a inviolabilidade da urna. Nessa cerimônia, na véspera da eleição, urnas são sorteadas para serem verificadas. Essas urnas já estariam instaladas nos locais de votação e são conduzidas para o Tribunal Regional Eleitoral (Coimbra, 2014).

No dia das eleições, as urnas sorteadas são submetidas às mesmas condições que a votação real que ocorre nas seções eleitorais. Cada voto é registrado em uma cédula de papel e replicado na urna eletrônica. No mesmo horário em que a votação é encerrada, há apuração das cédulas de papel e do boletim da urna verificada. Os programas carregados nessas urnas são, obviamente, idênticos aos utilizados nas urnas em que ocorrem a votação. O boletim de urna é um documento público de conferência e verificação dos votos. Eles se tornam comprovação para os resultados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral e estão disponíveis para conferência. No boletim de urna constam os nomes e os números dos candidatos votados (Coimbra, 2014).

A apuração compete às juntas eleitorais nas eleições municipais, aos TREs nas eleições para governador, vice-governador, senador, deputado federal e estadual, e ao TSE, nas eleições para a presidência e vice-presidência da República. Os resultados parciais são remetidos pelas juntas eleitorais aos TREs e, posteriormente, pelos TREs ao TSE. Há três conceitos fundamentais para entender como ocorre a apuração e o cálculo dos resultados: zerésima, registro digital do voto e boletim de urna, este último explicado anteriormente.

Antes de iniciar a votação, é realizada uma impressão que lista todos os candidatos. Esse documento é chamado de zerésima e tem como objetivo demonstrar que não há votos nas urnas e que todos os candidatos regularmente registrados constam como votos zerados. Além disso, a zerésima confirma que todos os candidatos estão devidamente listados na urna. Esse procedimento é realizado pelo presidente da seção eleitoral e conta com a participação dos mesários e dos fiscais de partidos políticos; todos os presentes devem assinar o documento de relatório da zerésima para garantir que não há fraude (Brasil, 2020).

A zerésima é produzida por meio de um registro digital do voto, como não há conexão da urna com a internet, há um arquivo no qual os votos de todos os eleitores são registrados. Ao final da votação, por meio de um registro digital, o boletim de urna é gerado. O boletim de urna é uma espécie de extrato dos votos que foram depositados, para cada candidato e para cada legenda, mas não há informações sobre os eleitores. Com esse documento, é possível conferir o total de votos recebidos por candidato e por partido, e o boletim informa a seção eleitoral que o emitiu, a urna e os eleitores votantes. Nesse extrato, votos brancos e nulos também são contabilizados. Além de impresso, o boletim é gravado em uma mídia, um *flashcard*, porque a urna não tem acesso à internet. As mídias são encaminhadas ao local próprio para transmissão. Em algumas localidades, como em aldeias indígenas e comunidades ribeirinhas, é feita a transmissão via satélite para o respectivo TRE. Após receber os dados, os TREs iniciam o procedimento de totalização dos votos, para posteriormente divulgá-los (Brasil, 2020).

Cada boletim de urna gravado nessa mídia possui uma assinatura criptografada e é encaminhado para o Cartório Eleitoral e, posteriormente, tem os resultados encaminhados para o TRE e o TSE. Com os boletins da urna, disponíveis para os fiscais dos partidos, é possível conferir a congruência entre o resultado impresso no boletim de urna e o resultado divulgado pelo TRE. Destaca-se que os dados só são lidos nos dispositivos da Justiça Eleitoral e possuem diversas camadas de criptografia; são transmitidos, por canais próprios, ao TRE, que os reencaminha ao TSE para inclusão na totalização dos votos.

2 Blockchain eleitoral via TSE

Muitas iniciativas para implementar *blockchain* no processo eleitoral têm sido discutidas no Brasil e internacionalmente. O TSE tem realizado testes para o projeto “Eleições do futuro”,³ que consistem em soluções para aperfeiçoar as etapas do processo eleitoral e, possivelmente, permitir o e-voto. Em 2020, no primeiro turno das eleições municipais, as cidades de Curitiba (PR), Valparaíso de Goiás (GO) e São Paulo (SP) receberam demonstrações das propostas inovadoras para o sistema de votação. A Justiça Eleitoral monitorou essa etapa de testes. O projeto consiste em estudar e avaliar propostas para aperfeiçoamento do sistema. Os interessados se inscreveram através de um chamamento público, tendo sido selecionadas vinte e seis empresas, entre as quais, destacam-se aquelas que lidam diretamente com *blockchain*. Segundo o próprio TSE (2020), as urnas são seguras e auditáveis, então a ideia do projeto “Eleições do Futuro” não é conferir segurança para o processo eleitoral, mas sim aperfeiçoar as estratégias inovadoras para as eleições, sem perder a segurança no sistema de votação.

Os projetos com soluções em *blockchain*⁴ apresentados para o “Eleições do futuro” focam em implementar um sistema de votação em que o cidadão possa votar a distância, com validação via identidade digital ou escaneamento de um QR Code. Ao mesmo tempo, essas propostas das empresas IBM, Waves, OriginalMy visam permitir que o cidadão faça a confirmação dos seus votos e acesse informações gerais públicas sobre as votações. Ressalta-se que modificações sobre o voto não são permitidas em nenhuma das aplicações-protótipo.

Como destacam Rodríguez-Perez, Valletbó-Montfort e Cucurrull (2019), grande parte das iniciativas que pensam o uso de *blockchain* para sistemas eleitorais focam na etapa do ciclo eleitoral que envolve a votação em si. Essas proposições partem do princípio da rapidez e do fácil acesso do cidadão ao sistema eleitoral, com votação mediante

³ TSE. Projeto “Eleições do Futuro”: empresas farão demonstração de propostas de inovações no dia 15 de novembro. Tribunal Superior Eleitoral [online], 10 nov 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/projeto-201celeicoes-do-futuro201d-empresas-farao-demonstracao-de-propostas-de-inovacoes-no-dia-15-de-novembro>. Acesso em: 23 jul. 2022.

⁴ EXAME. TSE testa projetos para eleições do futuro baseados em blockchain. Revista Exame [online], 16 nov. 2020. Disponível em: <https://exame.com/blockchain-e-dlts/tse-testa-projetos-para-eleicoes-do-futuro-baseados-em-blockchain/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

acesso à internet e afins. Essas propostas são fundamentais, mas há outras etapas do ciclo eleitoral que carecem de análise, como a contagem e transmissão dos resultados das eleições. Para apresentar a possibilidade da aplicação dessa tecnologia no ciclo eleitoral, é fundamental posicionar como a tecnologia funciona e suas características principais.

Uma *blockchain* é um livro-razão que registra, de forma sequencial e em blocos, os dados das transações efetuadas por todos os componentes que participam da rede. Denomina-se *blockchain* porque é, em tradução livre, uma “cadeia de blocos”. Os dados são compilados em blocos de informações que formam uma cadeia, pois cada bloco criado é diretamente vinculado ao bloco anterior. Cada bloco possui uma impressão digital ou “*hash*”. Exceto o primeiro bloco, todos os blocos de informações criados posteriormente fazem conexão com o bloco anterior, por compilar duas informações: a sua própria *hash* e a *hash* do bloco anterior. O bloco criado em seguida terá, portanto, sempre sua impressão digital formada pela combinação entre a sua informação própria e a informação do bloco anterior (Uhdre, 2021). Essa vinculação é o que torna a tecnologia particularmente resistente.

As *blockchains* são arquiteturas de registro descentralizadas que organizam as informações de forma distribuída, ou seja, a rede é mantida por todos os computadores conectados que sustentam a sua existência. Não há um servidor centralizado que abriga todo o poder computacional. Por conta disso, há maior segurança para as informações disponíveis, já que um nó comprometido não gera impacto sobre a rede como um todo. A *blockchain* combina uma série de tecnologias e tem informações criptografadas. As tecnologias incluem arquitetura ponto a ponto, em que cada um dos computadores da rede funciona tanto como cliente quanto como servidor, não há, portanto, um servidor central. Essa tecnologia de descentralização é fundamental para a manutenção da rede (Uhdre, 2021).

Outra tecnologia, a criptografia de chave público-privada, é um sistema que possui um par de chaves: uma chave pública, amplamente disseminada, que praticamente qualquer pessoa pode acessar com facilidade; e uma chave privada, disponível apenas para o proprietário individual. Essa tecnologia permite que informações gerais, como os participantes da *blockchain*, sejam públicas, mas informações confidenciais, que cabem especificamente para as pessoas envolvidas em uma transação, permaneçam sigilosas. Um elemento fundamental

da *blockchain* é o *consensus mechanism*, também conhecido como consenso distribuído, mecanismo de consenso ou protocolo de consenso. Esse elemento existe para que o sistema alcance uma confiabilidade geral, para evitar que processos defeituosos corrompam a rede. Há diversos subtipos de mecanismos de consenso, mas, no geral, eles são utilizados para obter a legitimação necessária por parte da maioria dos nós da rede (De Filippi; Wright, 2018). Dessa forma, a *blockchain* é uma combinação de diversas tecnologias para promover segurança nas transações nessa base de dados. Com base na descrição das tecnologias que envolvem a *blockchain*, é possível explicar suas características e vantagens para o seu uso no sistema eleitoral.

De forma geral, nenhuma parte envolvida em uma *blockchain* controla os dados. Não há centralização da operação e os usuários são ligados mediante um protocolo de *software* inicial, onde todas as diretrizes são incluídas. Com cada vez mais aplicações de código aberto, qualquer pessoa com uma conexão com a internet pode obter informações arquivadas em uma *blockchain* simplesmente fazendo o *download* dos dados de acesso livre. Diversos serviços podem ser realizados via *blockchain*, sem a necessidade de passar por um ente centralizado que organiza a operação. O mecanismo de consenso funciona como esse ente intermediário, mas é suportado por toda a rede. Essas características dão à *blockchain* o potencial para realizar, de forma global, diversas operações e as partes podem se engajar de qualquer lugar do mundo e para uma série de transações. De uma perspectiva nacional e, sobretudo, jurídica, essa transnacionalidade pode não ser um elemento fácil de lidar, mas é possível driblar essa característica com o uso de contratos inteligentes, a serem mencionados posteriormente (De Filippi; Wright, 2018).

Uma das características mais relevantes da *blockchain* para o uso no sistema eleitoral, além dos elementos já destacados, refere-se à auditabilidade. Com o uso da tecnologia ponto a ponto, os dados armazenados são transparentes e auditáveis. Uma vez que uma informação é autenticada em uma *blockchain*, todas as informações contextuais estão disponíveis publicamente. Em linhas gerais, uma *blockchain* pode servir como uma trilha de auditabilidade da rede. Há que se considerar que parte das informações armazenadas no livro-razão é criptografada, mas dados gerais são públicos. Além de serem auditáveis, todas as transações envolvidas em uma *blockchain*

são autenticadas e não repudiáveis.⁵ Com a tecnologia de criptografia de chave público-privada, a pessoa envolvida na transação deve, primeiro, assinar a transação com a sua chave privada. Essa chave funciona como uma assinatura digital e uma evidência de que aquela transação foi realizada pelo indivíduo. Essa combinação profícua entre transparência, resiliência e inviolabilidade da rede é a natureza da *blockchain* e auxilia a promover confiança na rede (De Filippi; Wright, 2018).

De fato, o uso da tecnologia é, por vezes, encorajado justamente pelo interesse de pessoas em publicizar dados e disseminar informações de forma autenticada. Os usos governamentais, por exemplo, são intencionais para promover a participação dos cidadãos no acesso à cidadania. As partes envolvidas no uso da tecnologia podem escolher revelar as transações que realizam. Nesse sentido, o uso da tecnologia é um registro intencional de informações (De Filippi; Wright, 2018). Embora a votação com base em *blockchain* possa ter mais complexidade por conta dos requisitos de privacidade e segurança, o que torna os projetos preliminares mais longos, outras etapas do processo eleitoral podem não necessitar de tamanha preocupação. Ressalta-se especialmente o uso de *blockchain* para consolidar resultados eleitorais (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019).

O aperfeiçoamento de sistemas para assegurar o voto é um avanço, uma confluência entre o já avançado sistema e as novas tecnologias digitais (Copetti; Cella, 2015). O próprio ensaio de uma votação via *blockchain* não deve ter como argumento central a insegurança das urnas. Em mais de vinte anos de história, a urna eletrônica nunca foi alvo de fraude. Qualquer iniciativa que vise implementar novas tecnologias digitais no sistema eleitoral deve ser considerada como um apoio, auxílio para que o cidadão tenha acesso mais fácil ao seu direito de votar, assim como propostas que viabilizem menor custo e afins, mas não devem estar ancoradas na suposta insegurança das urnas.

Há algumas possibilidades com o uso de *blockchain* para consolidar os resultados eleitorais. Um primeiro uso vincula a execução de um contrato inteligente para consolidar os resultados, como um banco de

⁵ O termo não repúdio significa, dentro das tecnologias de autenticação, a existência de um serviço que fornece duas características principais: integridade e a origem dos dados. Como as transações ocorrem por meio de assinaturas digitais, De Filippi e Wright (2019) afirmam que há evidências de que as partes se engajaram em uma transação, então as pessoas podem ter dificuldade posteriormente para refutar a sua participação em determinada operação.

dados de contagem, de forma descentralizada, sem a vinculação pessoal dos votos (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019). Os contratos inteligentes são programas armazenados em uma *blockchain* que indicam o que deve acontecer a partir de condições pré-determinadas. Ou seja, eles são executados de forma automática com base nas cláusulas que estão contidas no contrato e gravadas naquele rede (Kahn *et al.*, 2021).

É possível supor, por exemplo, que a contagem dos votos pode ser armazenada em uma *blockchain*, mas só deve tornar-se pública após a contabilização total, ou uma vinculação ao horário. Há uma série de comandos possíveis que vinculam a ação da *blockchain* mediante a estruturação de um código. Na prática, como afirma Uhdre (2021), os contratos inteligentes são formas de reforçar as negociações, proporcionar desempenho rápido e colocar certas “regras” na cadeia de blocos. Uma *blockchain* com programas, ou *smart contracts*, que vinculam a sua ação possui maior resistência à violação, já que executa comandos com base nas propriedades que foram armazenadas. Os contratos inteligentes têm algumas funções, como oferecer confiança ao processo, mas podem igualmente ser codificados para apresentar mais rigidez em algumas transações – a rigidez necessária, por exemplo, para um banco de dados de contagem dos votos no sistema eleitoral.

No caso de uma *blockchain* eleitoral para consolidação dos resultados eleitorais, alguns requisitos são necessários para o contrato inteligente que rege a *blockchain*: cadastro das mesas de votação, com um registro das áreas e identificadores do local de votação, assim como o registro do responsável eleitoral por inserir os dados nas folhas de apuração. Uma vez que todos os locais de votação estiverem cadastrados, as atas oriundas dos endereços devem ser aceitas pelo sistema. Há, também, o carregamento dos dados da folha de apuração: o responsável no local de votação deve transmitir e registrar os resultados das determinadas folhas de apuração e a urna associada àquela folha. Quando a folha de registro for recebida, há várias validações obrigatórias. Como a validação da identidade do responsável direto por aquela etapa, para que um terceiro não possa macular o sistema. Isso pode ser realizado através da validação da assinatura digital na folha de registro (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019).

Outras validações envolvem as singularidades das regras eleitorais brasileiras e devem ser minuciosamente estudadas e descritas no código. Por fim, o contrato deve prever as condições para que os resultados sejam consolidados – por exemplo, com base num

número determinado de folhas de apuração recebidas, validadas pelos responsáveis e registradas no sistema. A consolidação pode ocorrer de forma regionalizada, seguindo um número de folhas das zonas eleitorais. Na consolidação dos resultados, as planilhas de apuração são agregadas e os resultados publicados. Por conta do fluxo de trabalho registrado na *blockchain* via contrato inteligente, a integridade do processo é garantida e é possível rastrear todas as ações que ocorreram durante a consolidação dos resultados (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019).

Há pelo menos duas funções para o controle de acesso aos dados na apuração, isso porque o contrato inteligente deve prever o papel de cada responsável pelas etapas da contagem dos votos, seja o presidente da mesa receptora, que ocupa uma função administrativa fundamental nas eleições, sejam os presidentes das juntas apuradoras. Dessa forma, os contratos inteligentes devem suportar as responsabilidades diferentes que cabem a cada uma das funções, para oferecer confiabilidade à condução das tarefas. Uma vez que os dados estiverem consolidados, a arquitetura da *blockchain* não permite mudanças, portanto entende-se que sua utilização pode ser útil para a segurança, a transparência e a auditabilidade no processo eleitoral (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019).

Os procedimentos de contagem de votos e apuração dos resultados nas eleições brasileiras ocorrem em tempo recorde. Esse estado da arte do sistema eleitoral brasileiro permite que, com a rapidez do processo, não haja espaço para contestações dos resultados que, em sistemas mais demorados, podem levantar suspeitas. Ao mesmo tempo, a transparência no processo de contagem e apuração parece ser uma lacuna a ser preenchida. A maior vantagem da aplicação de *blockchain* para esse ciclo eleitoral é a possibilidade de que os dados, após consolidados, sejam públicos para que os cidadãos e observadores interessados possam verificar todos os procedimentos de contagem e como essa contagem é verificada.

Para utilização de *blockchain* em votações, os nós capazes de verificar as transações não podem ser públicos. É necessário que se utilizem nós criptografados, acessados por todos aqueles envolvidos no processo, mas com a autorização prevista por uma autoridade central, que deve ser a única responsável por fazer as alterações (Rodríguez-Pérez; Valletbó-Montfort; Cucurull, 2019). Na manutenção da *blockchain*, nos “nós da rede”, devem estar todos aqueles que têm

a responsabilidade de fiscalizar o processo eleitoral, como os partidos, as coligações, os presidentes de mesas receptoras, o TSE e outros atores importantes do processo eleitoral, que validarão os dados. Após esse processo, os cidadãos possuem o direito de obter informações sobre os resultados. Os impactos dessa experimentação devem ser monitorados em um cenário real, mas é necessário assumir que as eleições do futuro podem ser ainda mais transparentes para os cidadãos.

3 Dados eleitorais públicos em *blockchain* e possíveis repercussões

Uma das acepções mais importantes do direito ao voto nas sociedades democráticas, segundo Baudier *et al.* (2021), é o exercício de empoderamento que os indivíduos realizam ao acessar o sistema eleitoral. Com o voto, cidadãos podem participar das tomadas de decisões e expressar suas vontades políticas e ideológicas para o futuro da vida pública. Com a ascensão de novas tecnologias, os processos de tomada de decisão ganham contornos digitais, e diversas iniciativas adquirem legitimidade, apresentando-se como boas soluções para aumentar o número de eleitores votantes, simplificar o processo de votação e promover mais transparência, como é o caso do uso de *blockchain* para fins eleitorais. Ressalta-se como essas tecnologias podem produzir impactos positivos sobre as instituições políticas (Baudier *et al.*, 2021).

Há promessas interessantes no uso das tecnologias para transformar o governo e proporcionar formas inovadoras de acesso e de participação cidadã no processo político. Com instrumentos de e-democracia, o uso tecnológico visa aumentar o engajamento político e ampliar a qualidade do processo democrático, especialmente para os cidadãos. Entende-se que os esforços para estabelecer a democracia digital pode aumentar a participação cívica, não apenas por meio das tecnologias de votação, mas também de outras ferramentas. Num ambiente global em que a participação eleitoral diminui consideravelmente nos países ocidentais, é preciso oferecer novas oportunidades de votação para os cidadãos (Leroux; Fusi; Brown, 2020).

Com o apoio das novas tecnologias, um tipo de incentivo à participação cidadã ganhou contornos digitais, com a proposição do acesso dos indivíduos a serviços governamentais de forma a participar mais ativamente das decisões e da política como um todo, e o processo

eleitoral é uma dessas chaves. Nessa perspectiva, especialmente com o uso das tecnologias *blockchain*, o conceito de “governança digital” ganha notoriedade. A *blockchain* surge especificamente com a ideia de descentralizar o poder de decisão e inutilizar a necessidade de intermediários diretos para que as pessoas realizem transações, colem informações e participem de uma série de negociações entre si (Baudier *et al.*, 2021). Esses aspectos fundamentais da *blockchain* sugerem a sua relevância para uma governança inclusiva, da qual a sociedade brasileira pode se beneficiar. A ideia não é, necessariamente, que as pessoas votem em seus *smartphones* ou através de QR Code via *blockchain*, a ideia parece ser gerar maior acessibilidade a todos os cidadãos, de forma rápida, e ampliar o poder de participação cidadã.

Se os cidadãos tiverem a possibilidade de acessar remotamente informações confiáveis sobre dados eleitorais, esse mecanismo pode ser uma forma de construir uma cultura imersiva de participação. O foco da governança digital é utilizar tecnologias da informação para facilitar objetivos democráticos. É preciso significativa sofisticação tecnológica para que a participação dos cidadãos possa acontecer, de forma mais eficaz, *online*. Automatizar o acesso aos serviços públicos e às informações públicas deve facilitar o uso dos dados pelos cidadãos. Na prática, pode eliminar a burocracia do acesso e oferecer segurança, agilidade e transparência.

Os cidadãos devem ser capazes de participar ativamente do processo de implementação de novas tecnologias no processo eleitoral, não como meros espectadores, mas como atores principais. A governança digital promove democratização nos processos de tomada de decisão. Para que os cidadãos vivam, de fato, a experiência de imersão com os novos sistemas, devem ter o direito de participar. Alguns países que desenvolvem aplicações em governança eletrônica podem ter maior aceitação pública do uso das tecnologias *blockchains*. Os países, como o Brasil, que não possuem processos tão avançados em governança eletrônica podem enfrentar alguns problemas iniciais, de ordem educacional. É preciso que a população se familiarize, aos poucos, com o tipo de conhecimento que essa tecnologia produz e com a compreensão técnica necessária para entender como as aplicações funcionam. A ideia, nesse sentido, é suavizar as limitações de conhecimento técnico e permitir que os cidadãos tenham o treinamento adequado para utilizar e agir sobre essas tecnologias (Baudier *et al.*, 2021).

Há que se considerar como a apuração e consolidação de votos com uma ferramenta pública pode contribuir para o acesso às informações eleitorais, de forma facilitada. Os dados consolidados das eleições podem ser distribuídos para bancos de dados de acesso público mediante o uso de uma *application programming interface*, ou API, que consiste em um *software* que integra dados entre aplicativos ou sistemas, sem a necessidade de que essas aplicações requeiram instalação ou criação de outros recursos. Uma interface de programação de aplicações que possibilita a comunicação entre diferentes plataformas. A disponibilidade desses recursos pode aumentar não apenas a participação cidadã, mas o acesso a informações relevantes por parte de acadêmicos, estudiosos do processo político, jornalistas e pesquisadores em geral, possibilitando rápido acesso a dados que informam sobre o comportamento eleitoral no Brasil ao longo dos anos.

Considerações finais

A tecnologia *blockchain* pode ter diversas utilidades para o sistema eleitoral brasileiro. Pode se traduzir em uma aplicação de votação eletrônica experimental para aqueles que acessam tecnologia com maior facilidade e pode fazer parte de um projeto inicial, como o “Eleições do futuro”, que testou a tecnologia para a votação em si. Entende-se que a *blockchain* pode ser útil para diversas etapas do processo eleitoral, seja para transmitir informações aos cidadãos, de forma pública e autenticada, seja para votar ou apurar e contar votos. O sistema eleitoral brasileiro é um dos sistemas mais seguros e rápidos do mundo, graças ao uso de tecnologia de ponta para o exercício da democracia.

Entende-se, com base no histórico brasileiro, que o processo político no país é suscetível a mudanças, especialmente aquelas que envolvem novas tecnologias para ampliar o exercício da cidadania. A urna eletrônica possui diversas camadas de segurança criptográfica e fornece a segurança necessária ao processo eleitoral. Ao mesmo tempo, iniciativas mundiais demonstram a experimentação de tecnologias inovadoras, como a *blockchain*, para diversos setores públicos, inclusive o sistema eleitoral. Inicialmente, é possível aperfeiçoar o ciclo eleitoral de apuração e contagem dos votos, para gerar maior transparência sobre uma etapa do processo eleitoral que parece confusa e opaca para muitos cidadãos.

Com o uso da tecnologia *blockchain*, o sistema eleitoral brasileiro pode garantir segurança, transparência, imutabilidade dos resultados e auditabilidade da contagem dos votos – com dados acessíveis a todos os cidadãos, que podem ser utilizados pelos próprios cidadãos –, assim como pode servir para gerar mais conhecimento sobre o processo e o comportamento eleitoral no Brasil. O país pode experimentar esse uso nas próximas eleições e avaliar a participação cidadã no processo. Há que se considerar que pesquisas sobre esse tema devem ser realizadas nos próximos anos, com vistas a fornecer caminhos possíveis para ampliação da governança participativa no Brasil.

Referências

BALBE, R. S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 189-209, 27 jan. 2014.

BAUDIER, P. *et al.* Peace engineering: the contribution of blockchain systems to the e-voting process. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 162, p. 120397, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120397>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 27 nov. 2022.

COIMBRA, R.C.M. Por que a urna eletrônica é segura. **Revista Eletrônica EJE**, n. 6, ano 4, out./nov. 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-6-ano-4/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 24 jul. 2022.

COPETTI, R; CELLA, J.R.G. Urnas eletrônicas e auditorias populares: votação paralela e divulgação de resultados. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 3., 2015, Santa Maria, RS. **Anais [...]**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015. p. 1-15.

DE FILIPPI, P; WRIGHT, A. **Blockchain and the Law**. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press, 2018. (e-book). ISBN

9780674985933. Disponível em: <https://doi.org/10.4159/9780674985933>. Acesso em: 22 jul. 2022.

KHAN, S.N. *et al.* Blockchain smart contracts: applications, challenges, and future trends. **Peer-to-Peer Networking and Applications**, v. 14, n. 5, p. 2901-2925, 18 abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12083-021-01127-0>. Acesso em: 23 jul. 2022.

LEROUX, K.; FUSI, F.; BROWN, A.G. Assessing e-government capacity to increase voter participation: evidence from the U.S. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, Article 101483, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101483>. Acesso em: 25 jul. 2022.

LIMA, D. P. Sistema eleitoral brasileiro utilizando blockchain. 2021. 61 f. Monografia (Especialização em Rede de Computadores com Ênfase em Segurança) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2021.

MOROZOV, E.; BRIA, F. **A cidade inteligente**: tecnologias urbanas e democracia. São Paulo: Ubu, 2019.

RODRÍGUEZ-PÉREZ, A.; VALLETBÓ-MONTFORT, P.; CUCURULL, J. Bringing transparency and trust to elections. *In*: ICEGOV2019: 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. New York, NY, USA: ACM, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3326365.3326372>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SALDANHA, D.M.F; SILVA, M.B. Transparência e accountability de algoritmos governamentais: o caso do sistema eletrônico de votação brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. spe, p. 697-712, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190023>. Acesso em: 22 jul. 2022.

TAN, E.; MAHULA, S.; CROMPVOETS, J. Blockchain governance in the public sector: A conceptual framework for public management. **Government Information Quarterly**, p. 101625, Sept. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101625>. Acesso em: 27 nov. 2022.

TSE NOTÍCIAS. **Você sabe o que é zerésima?**: O glossário explica. 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/>

noticias/2020/Novembro/voce-sabe-o-que-e-zeresima-o-glossario-explica. Acesso em: 24 jul. 2022.

TSE NOTÍCIAS. **Projeto “Eleições do Futuro”**: empresas farão demonstração de propostas de inovações no dia 15 de novembro. 10 nov 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/projeto-201celeicoes-do-futuro201d-empresas-farao-demonstracao-de-propostas-de-inovacoes-no-dia-15-de-novembro>. Acesso em: 23 jul. 2022.

UHDRE, D. C. **Blockchain, tokens e criptomoedas**: análise jurídica. São Paulo: Almedina, 2021.

Como citar este artigo:

CENCI, Daniel Rubens; BECK, Cesar. Nova tecnologia para o sistema eleitoral brasileiro: *blockchain* e transparência nas eleições. Brasília, DF, **Estudos Eleitorais**, v. 16, n. 1, p. 301-320, jan./jun. 2022.

O DEVER DE IMPARCIALIDADE DA AUTORIDADE JUDICIAL E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DO ART. 23 DA LC 64/1990

*The duty of impartiality of the judicial authority and the
conventionality control from art. 23 of the LC 64/1990*

Luiz Magno Pinto Bastos Junior*

Amanda Guimarães da Cunha**

Recebido em: 15/3/2021

Aprovado em: 12/5/2022

 * Pós-Doutor em Direitos Humanos (McGill University). Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Professor da Universidade do Vale do Itajaí. Advogado eleitoralista. Sócio do Escritório Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados. Editor-chefe da Revista *Resenha Eleitoral*. (lmagno@mnadvocacia.com.br)

** Especialista em Direito Eleitoral e em Ciências Penais. Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Pesquisadora convidada do Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OSIDH-Univali). (amandagdacunha@gmail.com; amandacunha@edu.univali.br)

Resumo

O objetivo desse estudo é propor interpretação do art. 23 da LC n. 64/1990 em conformidade com os direitos humanos, reduzindo-lhe o âmbito de incidência, de forma a realizar a sua compatibilização com as exigências de preservação da imparcialidade objetiva da autoridade judicial, exigência esta integrante do corpo de garantias convencionais do devido processo legal (art. 8º da CADH). A proposta exige um duplo esforço de sistematização, de um lado, a partir do método indutivo, para fixação do alcance a ser atribuído ao dever de imparcialidade no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (com base na sistematização dos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos); de outro lado, em um típico exercício dedutivo, realizar um juízo de adequação das atribuições legais fixadas à autoridade judicial no exercício do poder sancionador eleitoral voltadas à salvaguarda da legitimidade dos pleitos eleitorais em face de diferentes formas de abuso de poder previstas na legislação eleitoral brasileira. Ao final, defende-se que a autoridade judicial não pode gozar de ampla margem de discricionariedade para determinar a instrução probatória, sob pena de violar o dever de imparcialidade objetiva que integra o conjunto das garantias do devido processo convencional.

Palavras-chave: controle de convencionalidade; dever de imparcialidade; Direito Eleitoral sancionador; poderes instrutórios.

Abstract

The purpose of this study is to offer an interpretation of art. 23 from the LC n. 64/1990 in accordance with human rights, reducing its scope of incidence, to make it compatible with the requirements of preserving the objective impartiality of the judicial authority, a requirement that is part of the body of conventional guarantees of due legal process (art. 8 of the ACHR). The proposal requires a double effort to systematize, on the one hand, as from the inductive method, to establish the scope to be attributed to the duty of impartiality on the Inter-American Human Rights System (based on the systematization of the precedents of the Inter-American Court of Human Rights); on the other hand, in a typical deductive exercise, carry out a judgment on the adequacy of the legal powers assigned to the judicial authority in the exercise of the electoral sanctioning power aimed at safeguarding the legitimacy of elections in the face of different forms of abuse of power contemplated in the

Brazilian electoral legislation. In the end, it is argued that the judicial authority cannot enjoy a wide margin of discretion to determine the procedural instruction, under penalty of violating the duty of objective impartiality that integrates the set of guarantees of the conventional due process.

Keywords: conventionality control; duty of impartiality; electoral sanctioning law; instruction powers.

Introdução

A necessidade de enfrentamento da corrupção institucionalizada no ambiente político tem acarretado a ampliação desmedida do espectro punitivo estatal, sobretudo a partir da repressão dos chamados ilícitos eleitorais “cíveis”. Sob esta rubrica reúne-se um conjunto muito díspar de condutas em face das quais são cominadas sanções de diferentes matizes e intensidades, que vão desde a previsão de multa e a restrição de direitos, até a cassação de registro ou mandato e a sanção de inelegibilidade.

Diferentemente dos crimes eleitorais, os processos de responsabilização dos candidatos e greis partidárias por estas condutas, em que pese se desenvolverem no exercício do *jus puniendi* geral do Estado, regem-se por regras de contencioso eleitoral que possuem, no direito processual civil, o seu parâmetro para colmatação das (inúmeras) lacunas decorrentes da inexistência de regras processuais eleitorais codificadas ou, ao menos, construídas de forma minimamente sistemáticas.

Dentre essas regras, está o art. 23 da Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990), que fixa à autoridade judicial, no exercício do poder sancionador, a um só tempo, uma regra de atribuição (outorga de poderes instrutórios) e uma regra de hermenêutica (alargamento dos critérios hermenêuticos na valoração das provas), nos seguintes termos: “O tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral”.

Pela simples leitura, pode-se verificar que há uma ofensa clara ao dever de imparcialidade, notadamente porque tal dispositivo confere largos poderes instrutórios à autoridade judicial, que a habilitam inclusive a substituir as partes em relação à iniciativa da instrução processual, bem como a possibilidade de fundamentar suas decisões de cunho sancionatório em meras presunções, o que acentua a disfuncionalidade do regime sancionatório eleitoral.

Com isso, a norma autoriza (e legítima), como se defende neste artigo, a prolação de julgamentos parciais, porquanto o magistrado, em nome do interesse público dos bens tutelados, para além da garantia institucional da “livre apreciação das provas”, converte-se em senhor da prova e da conveniência e oportunidade de sua produção. A extensão destes poderes não se coaduna com a democracia.

Em razão da sua amplitude, da acentuada carga de subjetividade e do protagonismo conferido à autoridade judicial eleitoral, o dispositivo legal em questão teve sua inconstitucionalidade suscitada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), através do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1082/DF pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Naqueles autos, o STF declarou a sua constitucionalidade, fixando duas condicionantes a serem observadas pela autoridade judicial eleitoral: (a) o dever de motivação das decisões judiciais e (b) a necessidade de submissão das provas produzidas por iniciativa da autoridade judicial ao contraditório.

Com a promulgação do novo Código Processual Civil (e a consagração dos princípios de paridade de armas e contraditório substancial como seus fundamentos) e a retomada do debate sobre o impacto dos direitos humanos no regime dos direitos fundamentais (por conta da discussão sobre a inconveniência da Lei da Ficha Limpa e sobre a possibilidade de candidaturas avulsas), defende-se nesse trabalho que esse precedente do STF há de ser revisitado.

Essa margem de apreciação da autoridade judicial eleitoral, inclusive, não encontra mais nenhum paralelo no direito brasileiro¹ e reflete, ainda, a origem ditatorial da “investigação administrativa autônoma” originalmente instituída pelo art. 237 do Código Eleitoral de 1965.

Os balizamentos fixados pelo STF não deram conta de compatibilizar o referido dispositivo à ordem constitucional vigente, nem se mostram eficientes para proteção dos direitos fundamentais envolvidos e as garantias do devido processo legal, fatores que se mostram incompatíveis com as garantias convencionais a ele integradas por força da vontade constituinte. Dessa forma, há a necessidade de melhor fixar os limites (e o papel) do Poder Judiciário no exercício do poder sancionatório, em respeito não só ao direito individual à elegibilidade, como também à própria soberania popular.

Neste estudo, propõe-se que isso seja feito a partir de uma perspectiva não usual, ou seja, tendo como referência o devido processo convencional e o conjunto de diretrizes emanadas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) como limites à atuação do *jus puniendi* do Estado.

¹ O novo Código de Processo Civil extinguiu a figura do livre convencimento, ou ao menos instituiu o “livre convencimento motivado”, garantindo-se um “contraditório substancial” (vide art. 7º-10º, 371º-373º e 489º).

Diante disso, o objetivo desse estudo é propor interpretação do art. 23 da LC n. 64/1990 em conformidade com os direitos humanos, reduzindo-lhe o âmbito de incidência, de forma a realizar a sua compatibilização com as exigências de preservação da imparcialidade objetiva da autoridade judicial, exigência esta integrante do corpo de garantias convencionais do devido processo legal (art. 8º da CADH).

A análise aqui empreendida parte da premissa normativa de que o sistema constitucional de garantias exige que a autoridade pública (sobretudo, a judiciária), ao conferir densidade às garantias processuais do devido processo legal, deva exercer um controle de compatibilidade destas regras às garantias igualmente insculpidas nos sistemas de proteção de direitos humanos (Acosta Alvarado, 2014), exercendo o que se convencionou chamar de controle de convencionalidade em sua versão branda (Bastos Junior, 2020; Ferrer, 2011), que tem como referência à diretriz hermenêutica fixada pelo STF quando determinou que as garantias convencionais devam ser utilizadas como critério para exercício da interpretação do direito infralegal em conformidade com os direitos humanos (Maués, 2013).

A fim de empreender a proposta de realização do controle de convencionalidade do art. 23 da LC n. 64/1990, empreendeu-se um duplo esforço de sistematização, de um lado, a partir do método indutivo, para fixação do alcance a ser atribuído ao dever de imparcialidade no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (com base na sistematização dos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos); de outro lado, em um típico exercício dedutivo, realizar um juízo de adequação das atribuições legais fixadas à autoridade judicial no exercício do poder sancionador eleitoral voltadas à salvaguarda da legitimidade dos pleitos eleitorais em face de diferentes formas de abuso de poder previstas na legislação eleitoral brasileira.

A fim de se desincumbir desse ônus, na primeira seção serão brevemente recuperados aos argumentos (e os parâmetros) consagrados na tese vencedora no Supremo Tribunal Federal que, julgando improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.082/DF, fixou determinadas condicionantes a serem adotadas pelas autoridades judiciais no exercício das atribuições fixadas pelo art. 23 da LC n. 64/1990 (motivação e submissão ao contraditório), como medida de (supostamente) assegurar a imparcialidade do juízo eleitoral.

Em seguida, serão brevemente apresentados os contornos do dever de imparcialidade do órgão julgador (art. 8.1 da CADH),

nos termos dos padrões interpretativos fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos extraídos dos casos contenciosos submetidos à sua jurisdição; identificado os argumentos normativos para o reconhecimento da expansão do seu espectro de proteção ao direito sancionar em geral (entre os quais, o sancionador eleitoral) (Cunha, A; Bastos Junior, L., 2021).

Ao final do artigo, serão especificamente analisadas em que medida a iniciativa probatória e a extensão dos poderes confiados pelo art. 23 da LC n. 64/1990, coloca em xeque a garantia convencional da imparcialidade da autoridade judicial, de forma a compreender à adequada preservação do estado de direito e da própria democracia constitucional.

Para delimitar o conjunto de casos da Corte Interamericana analisados neste trabalho, foram selecionados todos aqueles que trataram sobre o dever de imparcialidade e a garantia do art. 8.1 da CADH; e, ainda, aqueles que reconheceram a possibilidade de extensão das garantias convencionais previstas no art. 8º da CADH (garantias judiciais geral e do processo penal) aos processos que integram o direito sancionador geral.

1 Os fundamentos do Supremo Tribunal Federal para afirmação da constitucionalidade do art. 23 da Lei de Inelegibilidades na ADI n. 1.082

Como visto, os poderes instrutórios e as diretrizes hermenêuticas fixadas pelo art. 23 da Lei de Inelegibilidades teve sua constitucionalidade questionada por intermédio do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.082/DF), ajuizada por parte do Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro.

Extraí-se como causa de pedir deduzida na exordial que o dispositivo em comento violaria a cláusula do devido processo legal porque conferia poderes imperiais ao juiz eleitoral, porquanto lhe permitira não somente o cerceamento de direitos, quanto poderia resultar em ofensa à paridade das armas. Esta situação, de acordo com que se extrai da peça em comento, em última instância, poderia levar a configuração de um autêntico “juízo de exceção”.

Ao apreciar o pedido cautelar deduzido, em decisão confirmada à unanimidade pelo Pleno da Corte Suprema, o Ministro Nelson Neri

defendeu que, em razão dos interesses públicos que estão em jogo, seriam legítimos os poderes confiados pela lei ao juiz tendo em vista a necessidade de que ocupasse um papel mais proeminente na busca de verdade real, competindo-lhe agir *ex officio*, em face do interesse tutelado. (STF, 2014, Medida Cautelar na ADI n. 1.082, p. 5).

Para além da defesa de um interesse público geral (na lisura e legitimidade do pleito), a Corte Suprema consiga ainda que essa faculdade decorre ainda da necessidade que se imponha, aos ritos eleitorais, celeridade processual tendo em vista a necessidade de uma resposta tempestiva ao combate dos ilícitos eleitorais.²

Quase vinte anos depois, e após uma revisão profunda da composição da Corte Suprema, o mérito do referido processo foi julgado. Ao prolatar esta nova decisão, a Corte Suprema manteve o pronunciamento anterior pela integral constitucionalidade o art. 23 da Lei Complementar n. 64/1990, empreendendo, porém, nessa oportunidade, alguns balizamentos voltados a preservar a legitimidade da norma.

Se por um lado, o Supremo Tribunal Federal não chegou expressamente a se valer da técnica decisória de interpretação conforme ao texto legal (Mendes, G. F; Branco, P. G., 2014, p. 1289), determinando o reconhecimento de nulidade sem redução de texto, mas se ocupou em estabelecer algumas condicionantes a serem observadas pela autoridade judicial a fim de que a instrução processual se compatibilizasse com o dever de imparcialidade e de preservação do devido processo legal, em sentido substantivo.

O acórdão prolatado teve sua ementa lavrada nos seguintes termos:

PROCESSO – ELEITORAL – ARTIGO 23 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90 – JUIZ – ATUAÇÃO. Surgem constitucionais as previsões, contidas nos artigos 7º, parágrafo único, e 23 da Lei Complementar n. 64/90, sobre a atuação do juiz no que é autorizado a formar convicção atendendo a fatos e circunstâncias constantes do processo, ainda que não arguidos pelas partes, e a considerar fatos públicos e notórios, indícios e presunções, mesmo que não indicados ou alegados pelos envolvidos no conflito de interesses.

² “No plano das demandas do direito eleitoral, a participação do juiz, no processo, ainda mais significativa, na medida em que a sujeição das diversas etapas do processo a prazos rígidos e fatais leva, por si só, a necessidade de revestir o juiz de autoridade que garanta conduzir a bom termo o complexo procedimento eleitoral” (STF, 2014, Medida Cautelar na ADI n. 1.082, p. 8).

O relator, Ministro Marco Aurélio, em que pese ter destacado o dever de moderação na aplicação da norma³, bem como de ter feito a defesa do papel mais ativo do juiz na condução do processo eleitoral⁴, conferindo a este o poder de conhecer provas de ofício⁵ em virtude do interesse público indisponível em questão⁶, tentou conformá-lo à Constituição, através da ênfase a dois aspectos considerados essenciais: (a) que as decisões sejam devidamente motivadas (art. 93, inc. IV da CF/88); e (b) as provas produzidas pela autoridade judicial, para serem consideradas legítimas, devem ser submetidas ao contraditório.

Nas palavras do Ministro,

[...] para garantir a imparcialidade do Estado e o direito das partes ao devido processo legal, mais segura do que a proibição rígida de produção de provas pelo magistrado é a intransigência concernente à necessidade de fundamentação de todas as decisões judiciais, de acordo com o estado do processo, bem como a abertura de oportunidade para as partes contraditarem os elementos obtidos a partir da iniciativa estatal. São a indispensabilidade de motivação e submissão ao contraditório, nesse

³ “É claro que se recomendam temperamentos na aplicação da regra. A atenuação do princípio dispositivo no direito processual moderno não serve a tornar o magistrado o protagonista da instrução processual. A iniciativa probatória estatal, se levada a extremos, cria, negavelmente, fatores propícios à parcialidade, pois transforma o juiz em assistente de um litigante em detrimento do outro. As partes continuam a ter a função precípua de propor os elementos indispensáveis à instrução do processo, mesmo porque não se extinguem as normas atinentes à isonomia e ao ônus da prova” (STF, 2014, p. 6)

⁴ “A par desse aspecto, não se espera mais do magistrado uma atitude passiva, inerte, porquanto imparcialidade não se confunde com indiferença. Abriu-se caminho para que possa suprir a deficiência da instrução. Da constatação da natureza pública da relação jurídico- processual e da busca da verdade real decorre a exigência de prática de atos voltados a viabilizar a formação da certeza jurídica e da tranquilidade necessárias ao julgamento do mérito.” (STF, 2014, p. 6-7)

⁵ “Considerada a existência de relação direta entre o exercício da atividade probatória e a qualidade da tutela jurisdicional, a finalidade de produção de provas de ofício pelo magistrado é possibilitar a elucidação de fatos imprescindíveis para a formação da convicção necessária ao julgamento do mérito” (STF, 2014, p. 7)

⁶ “Nesta ação direta, está envolvido processo eleitoral, a direcionar a direitos e interesses indisponíveis, de ordem pública. Por mais que se tenha buscado assentar a completa separação entre o direito de ação e o material pleiteado em juízo, revela-se inegável a influência exercida pelo objeto da causa no próprio transcorrer do processo. Em direitos de ordem pública, quando a possibilidade de transação, disponibilidade e decretação da revelia é eliminada ou reduzida, apenas para exemplificar, mostra-se evidente o maior interesse do Estado na reconstituição dos fatos” (STF, 2014, p. 7).

caso, os fatores a afastarem o risco de parcialidade e a viabilizarem o controle, a conduzir a eventual reforma ou à detecção de nulidade do ato judicial (STF, 2014, p. 7).

Estabeleceu, dessa forma, a exigência de que a autoridade judicial poderia instruir o processo, contanto que observasse as exigências de motivação, fundamentação e de submissão das provas produzidas (por sua iniciativa) ao contraditório.

Por outro lado, especificamente no tocante à possibilidade de a autoridade judicial considerar fatos públicos, notórios, indícios e presunções ou ainda “das regras da experiência”, ainda que não provocadas pelas partes, a Suprema Corte exigiu, tão-somente, que sua utilização fosse devidamente fundamentada na decisão a ser proferida⁷.

Dessa forma, permitiu-se que fossem tomadas decisões que acarretam cassação de registro, de mandato e/ou inelegibilidade por argumentos não submetidos ao contraditório (Salgado; Valiati; Bernadelli, 2016, p. 343). Tal permissão possibilita, portanto, a prática questionável de decidir com base em aspectos não submetidos à apreciação das partes; e sobre as quais não poderiam, as partes, contraditar e requerer a produção probatória (Pereira, Mourão, 2017, p. 130). Ou seja, a inclusão de “elementos de prova” após o encerramento da instrução processual, reduz o direito de defesa, ao limitar sua produção, em sede recursal, quando são limitados (senão impossibilitados), que as partes possam reabrir a instrução processual.

A maioria dos ministros seguiu o voto do relator, tendo apenas os Ministros Luiz Fux e Lewandowski feito breves apontamentos.

Com a manifestação do Ministro Luiz Fux, destaca-se que este, apesar de ter reconhecido a violação “claríssima” ao princípio do devido processo legal e ao contraditório no caso em questão, justificou que sua violação seria mitigada em face dos “interesses indisponíveis que permitem [a]o juiz conhecê-los de ofício”, ratificando os termos do

⁷ “Em síntese, o dever-poder conferido ao magistrado para apreciar os fatos públicos e notórios, os indícios e presunções por ocasião do julgamento da causa não contraria as demais disposições constitucionais apontadas como violadas. A possibilidade de o juiz formular presunções mediante raciocínios indutivos feitos a partir da prova indiciária, de fatos publicamente conhecidos ou das regras da experiência não afronta o devido processo legal, porquanto as premissas da decisão devem vir estampadas no pronunciamento, o qual está sujeito aos recursos inerentes à legislação processual” (STF, 2014, p. 7-8).

argumento já suscitado pelo Ministro Marco Aurélio (Salgado; Valiati; Bernadelli, 2016, p. 343).

Por seu turno, o Ministro Lewandowski buscou reiterar o argumento de que, em relação às partes, a garantia mais importante, esta sim que não poderia ser olvidada, diz respeito ao “cumprimento do que consta no art. 93, inciso IX, da Constituição, exatamente a fundamentação e a publicidade das decisões” (Salgado; Valiati; Bernadelli, 2016, p. 343). Minimizando o efeito nefasto à imparcialidade do juízo a circunstância de se colocar a autoridade judicial ao lado de uma das partes na iniciativa da produção probatória, se assemelhando a uma postura inquisitorial, que não se coaduna do modelo adversarial consagrado pela Doutrina.

Dessa forma, o STF concluiu pela constitucionalidade do art. 23 da Lei de Inelegibilidades, estabelecendo os seguintes balizamentos:

- (a) As provas produzidas no processo por iniciativa da autoridade judicial devem ser submetidas ao contraditório; e
- (b) A autoridade judicial eleitoral pode se utilizar dos aspectos “fatos públicos e notórios, indícios e presunções” para formar sua convicção, conquanto que sua utilização seja adequadamente motivada nas decisões proferidas.

Há quem defenda que a decisão proferida, quando reafirmou a constitucionalidade do referido diploma, tinha como pano de fundo a preocupação dos integrantes da Corte Suprema que, com eventual decisão de inconstitucionalidade, inúmeras decisões proferidas pela Justiça Eleitoral com espeque nesse dispositivo legal pudessem ter sua legitimidade questionada (Pereira; Mourão, 2017, p. 131). É bem verdade que esses efeitos poderiam ser mitigados se a Corte Suprema adotasse técnicas decisórias que subtraem, expressamente, os efeitos de invalidação direta da pronúncia de inconstitucionalidade (declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, p. ex).

Ocorre que essa decisão, associada a um conjunto de outras decisões posteriormente proferidas, acabou por reforçar uma postura ativista à Justiça Eleitoral que se convencionou chamar como fichalimpismo, ou moralismo na jurisdição eleitoral, que, a pretexto de proteger a legitimidade dos pleitos, acaba por incorrer em situações de interferência indevida na arena política.

Defende-se neste artigo que a blindagem do referido dispositivo legal mediante o dever de submissão posterior da prova produzida pelo magistrado ao contraditório, ou ainda, do controle sucessivo de utilização de outros meios de prova ao crivo das partes pela motivação das decisões judiciais, não é suficiente para salvaguardar o dever de imparcialidade a que deve estar sujeita a autoridade judicial.

2 A garantia convencional de imparcialidade da autoridade judicial segundo a jurisprudência da Corte Interamericana

O art. 8º da CADH reconhece um conjunto de garantias ínsitas ao chamado devido processo convencional a serem observadas pelos Estados em seus ordenamentos jurídicos internos. Como garantia processual geral, a Convenção Americana de Direitos Humanos reconhece expressamente que:

8.1 Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e *imparcial*, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

A par dessa garantia geral, reconhecida às partes em qualquer processo (judicial ou administrativo), a Convenção igualmente consagra, no item 8.2, o conjunto de garantias dos acusados em processos penais. Conjunto de garantias estas que foram transplantados, em maior ou menor medida, a todos os processos sancionadores levados a cabo pela autoridade estatal no exercício de seu *jus puniendi* (Cunha, A; Bastos Junior, L, 2021).

Ao desenvolver o âmbito de aplicação desta garantia nos casos contenciosos levados à sua apreciação, preliminarmente a Corte IDH fixou que o direito a ser julgado por uma autoridade ou tribunal imparcial é uma garantia fundamental do devido processo, a qual implica o dever de estes conduzirem um julgamento com a maior objetividade, inspirando a confiança necessária às partes do caso e aos cidadãos em uma sociedade democrática (Corteidh, 2004, *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*, § 171).

Invocando precedentes do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) (Corteidh, 2004, *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*, nota de rodapé n. 119), no que é conhecido como diálogo interjudicial (Acosta Alvarado, 2015), estabeleceu dois aspectos decorrentes desta garantia: um objetivo e outro subjetivo (Salmón; Blanco, 2012, p. 138).

Essa dupla dimensão do dever de imparcialidade é explicitado pela Corte Interamericana, nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, o tribunal deve estar subjetivamente livre de preconceitos pessoais. Em segundo lugar, deve também ser imparcial de um ponto de vista objetivo, isto é, deve oferecer garantias suficientes para que não haja dúvidas legítimas a esse respeito. Na análise objetiva, deve-se verificar se, além do comportamento pessoal dos juízes, existem fatos que podem levantar dúvidas quanto à sua imparcialidade. Nesse sentido, até as aparências podem ter alguma importância. O que está em jogo é a confiança que os tribunais devem inspirar aos cidadãos de uma sociedade democrática e, sobretudo, às partes em causa (Corteidh, 2004, *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*, § 170).

A partir do *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela* (Corteidh, 2008), a Corte IDH passa a melhor explicitar a diferença entre cada uma dessas dimensões. Neste precedente, apesar de a Corte reconhecer serem desdobramentos da garantia da imparcialidade, ambos podem configurar violação autônoma ao art. 8.1 da CADH, apesar de nem sempre ser possível identificar, claramente, sua diferenciação nos casos analisados submetidos à jurisdição internacional.

No que diz respeito ao *aspecto subjetivo*, a Corte IDH determinou que esta dimensão da imparcialidade se presume, ou seja, via de regra, os juízes e tribunais são imparciais subjetivamente, razão por que o reconhecimento de sua violação exige prova concreta que desconstitua essa presunção legal (Corteidh, 2008, *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, § 56), para tanto, de acordo com a Corte, deve-se demonstrar que os magistrados estão atuando segundo interesses pessoais (Corteidh, 2012, *Caso Atala Riffo y Niñas vs Chile*, § 234).

Apesar de reconhecer a existência desta presunção (em favor da imparcialidade subjetiva), a própria Corte IDH reconheceu que esta presunção deve ceder quando se demonstrar que dispositivos legais do

direito interno, ou ainda, a jurisprudência consolidada dos tribunais, impeça às partes que provoquem a arguição de suspeição em situações concretas em consideração (Corteidh, 2008, *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, § 66).

Isso porque, de acordo com o entendimento consolidado da Corte IDH, tais garantias devem ser “efetivas”, ou seja, a fim de que se confira credibilidade ao exercício da jurisdição doméstica, deve existir a possibilidade concreta de se arguir a “recusa” da autoridade judicial. Esse instituto permite a elas pedir o afastamento de uma autoridade judicial quando existam elementos convincentes, temores fundados ou suspeitas legítimas de parcialidade sobre sua pessoa, fazendo concluir que sua decisão seja vista como motivada por razões externas ao Direito e que, por isso, o funcionamento do sistema judicial venha a ser distorcido (Corteidh, 2008, *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, § 63)⁸.

Em outros casos, a Corte IDH também estabeleceu que a imparcialidade pelo aspecto subjetivo implica o dever de os integrantes de um tribunal não terem interesse direto, uma posição tomada, uma preferência por alguma das partes e de não se encontrarem envolvidos na controvérsia (Corteidh, 2005, *Caso Palamare Iribarne vs Chile*, 2005(a), § 146; Corteidh, 2017, *Caso Acosta y otros vs Nicaragua*, § 172). Ou seja, ela exige uma postura subjetiva de equidistância entre as partes, de forma que as convicções pessoais da autoridade judicial não interfiram na apreciação do direito. Associa-se, em essência, às hipóteses de suspeição e impedimento das autoridades judiciais no direito brasileiro.

O critério subjetivo é alegado pela Corte IDH geralmente em casos envolvendo julgamento de militares por tribunais castrenses, que seriam por si só imparciais, diante da falta de independência necessária para o exercício da jurisdição (Corteidh, 1999, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú*, §§ 127-131; Corteidh, 2005, *Caso Palamare Iribarne Vs*

⁸ “A esse respeito, o Tribunal considera que a instituição do impedimento tem uma dupla finalidade: de um lado atua como uma garantia para as partes no processo e, por outro, busca outorgar credibilidade a função que desenvolve a jurisdição. Ou seja, o impedimento outorga o direito às partes de pedir pelo afastamento de um juiz quando, para além de uma conduta pessoal deste, existam fatos notórios ou elementos convincentes que produzam temores fundados ou suspeitas legítimas de parcialidade sobre sua pessoa, impedindo deste modo que sua decisão seja vista como motivada por razões adstritas à lei e que, por isso, o funcionamento do sistema judicial seja distorcido. O impedimento não deve ser visto necessariamente como um julgamento da retitude moral do funcionário impedido, mas sim como uma ferramenta que confira confiança aqueles que recorrem ao Estado solicitando a intervenção de seus órgãos, os quais devem ser e aparentar ser imparciais”.

Chile, § 155-157; Landa arroyo, 2012, p. 123). Entretanto, há um aspecto que decorre da imparcialidade subjetiva diretamente relacionado ao tema de estudo em questão.

No *Caso Atala Riffo e crianças vs Chile*, a Corte IDH considerou que o estado chileno não havia garantido, dentre outros, o direito a um julgamento imparcial no processo que levou à perda da custódia das filhas da Sra. Atala, a qual teria sido motivada por questões discriminatórias referentes à sua orientação sexual. No relatório confeccionado após uma visita *in loco* realizada no âmbito da investigação disciplinar, a Corte IDH constatou que havia preconceitos e estereótipos expostos no relatório que demonstravam que aqueles que o prepararam e aprovaram não foram objetivos, deixando sua expressa posição pessoal a respeito da orientação sexual da Sra. Atala, fato que foi considerado uma censura não amparada juridicamente (Corteidh, 2012, *Caso Atala Riffo e crianças vs Chile*, § 237).

No *Caso Acosta y otros vs Nicaragua*, a Corte IDH analisou novamente o aspecto subjetivo da imparcialidade das autoridades judiciais de uma forma mais particular. Neste caso, foi analisado o comportamento de uma autoridade judicial na apuração e instrução do homicídio do Sr. Francisco García Valle, esposo da Sra. María Luisa Acosta.

No que diz respeito à imparcialidade, os representantes alegaram que aquela que conduziu o processo tomou uma série de medidas suspeitas, dentre elas o fato de ter ignorado provas que poderiam levar à identificação dos autores intelectuais e partícipes do crime (Corteidh, 2017, *Caso Acosta y otros vs Nicaragua*, §§ 128 e 173) e de terem causado a instrumentalização do Poder Judiciário como meio de se perpetrar violações aos direitos dos familiares da vítima à apuração da verdade e ao processo (Corteidh, 2017, *Caso Acosta y otros vs Nicaragua*, § 170).

Já com relação à *imparcialidade no aspecto objetivo*, a Corte IDH utilizou-se novamente de precedentes do TEDH, mas também dos Princípios Básicos das Nações Unidas Relativos à Independência do Judiciário (Corteidh, *Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, nota de rodapé n. 73 e 74, p. 19), para dizer que esta “consiste em determinar se o juiz em questão forneceu elementos convincentes que permitam a eliminação de temores legítimos ou fundadas suspeitas acerca de sua pessoa”, o que implica o dever de a autoridade judicial demonstrar que atua “sem estar sujeito a influência, aliciamento, pressão, ameaça

ou intromissão, direta ou indireta, mas sim única e exclusivamente conforme – e movido – pela lei” (§ 56).

Na análise da vertente objetiva da imparcialidade, ainda, não se questiona as capacidades pessoais ou as convicções das autoridades judiciais sobre o caso concreto ou suas possíveis relações com as partes, mas sim os fatos que razoavelmente poderiam justificar falta de confiança naqueles (Corteidh, 2018, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs Nicaragua*, § 241). Para tanto, a Corte IDH, utilizando-se da “Teoria das Aparências do TEDH (Corteidh, 2018, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs Nicaragua*, nota de rodapé 324, p. 71), determina que até mesmo a aparência tem importância, pois o que está em jogo é a confiança que os tribunais devem inspirar aos cidadãos em uma sociedade democrática e, sobretudo, às partes do caso (Corteidh, 2018, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs Nicaragua*, § 242; Salmón; Blanco, op. cit., p. 140)

A Corte IDH considerou que houve violação ao dever de imparcialidade, na vertente objetiva em casos em que essa confiança foi colocada em xeque, por conta de aspectos que ultrapassaram a seara afeta ao exercício da autoridade judicial e eram perceptíveis por qualquer observador. Sendo assim, considerou que houve violação ao dever de imparcialidade objetivo, por exemplo, em casos em que se verificou que uma mesma autoridade havia participado de diferentes momentos decisivos do processo (Corteidh, 2004, *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*, §§ 172 e 174; Corteidh, *Caso Usón Ramírez vs Venezuela*, 2009, § 119).

A garantia da imparcialidade, sobrepondo-se à perspectiva positivista de obrigação de neutralidade com as partes e apego à lei, traduz-se também num dever que obriga estes atores não só com a Constituição e a lei, mas com os tratados internacionais, e não só no sentido formal, mas também no material, isto é, em defesa dos direitos humanos (Landa arroyo, 2012, p. 123).

Diante do exposto, pode-se elencar como *standards* interpretativos da Corte IDH, acerca da imparcialidade para julgamento:

- (a) O dever de imparcialidade para julgamento é uma garantia do devido processo convencional, extraído a partir do art. 8.1 da Convenção Americana, essencial para a garantia de obtenção de decisões justas (*Caso Herrera Ulloa*, § 171; *Caso Usón Ramírez*, § 117; *Caso Palamare Iribarne*, § 145);

- (b) Em sua vertente subjetiva, esta garantia proíbe que as autoridades judiciais que intervenham num processo julguem os fatos baseados em preconceitos e convicções pessoais, bem como tenham interesse direto, uma posição tomada, preferência por alguma das partes ou estejam envolvidos na controvérsia (*Caso Palamare Iribarne*, § 146; *Caso Apitz Barbera y otros*, § 56; *Caso Acosta y Otros*, § 172; *Caso Lopez Lone y otros*, § 233; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros*, § 239; *Caso Atala Rifo y Niñas* § 234; *Caso Usón Ramirez*, § 117);
- (c) O dever de imparcialidade implica no dever de o Poder Judiciário transparecer que atue sem estar sujeito a influência, pressão, ameaça ou intromissão, atuando única e exclusivamente em conformidade com a lei, inspirando a confiança necessária aos cidadãos em uma sociedade democrática. (*Caso Palamare Iribarne*, op. cit, § 145; *Caso Apitz Barbera y otros*, § 56; *Caso Acosta y Otros*, § 172; *Caso Lopez Lone y otros*, § 233; *Caso V.R.P., V.P.C. y otros*, § 239-241; *Caso Herrera Ulloa*, § 171; *Caso Usón Ramirez*, § 117)

A partir destas premissas (diretrizes interpretativas) pretende-se demonstrar que os critérios (de atribuição e de interpretação) conferidos pelo art. 23 da LC n. 64/1990 devem ter seu âmbito de abrangência reduzido de forma a que se restrinja o poder de iniciativa probatória e de ampla margem de apreciação de elementos probatórios confiados à autoridade judicial eleitoral.

3 Sobre os poderes instrutórios da autoridade judicial e o dever de imparcialidade à luz da Convenção Americana dos Direitos Humanos

Como dito anteriormente, o dispositivo em comento (art. 23 da LC n. 64/1990) confere à autoridade judicial uma regra de atribuição (confere-lhe legitimidade para iniciativa probatória) e uma regra de hermenêutica (garantia institucional de livre apreciação dos elementos probatórios) no processamento do contencioso sancionador eleitoral. Pretende-se analisar se as condicionantes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal como medida de compatibilização à garantia constitucional do

devido processo legal é capaz de preservar a sua compatibilidade em face da garantia do devido processo convencional.

Como se teve oportunidade de defender em outra seara, as prerrogativas institucionais dos magistrados devem ser partir da premissa que se o exercício se desenvolve no âmbito de um processo de natureza sancionadora, como desdobramento do exercício do *jus puniendi* do Estado, situação esta que exige que sejam transplantadas determinadas garantias (de índole processual penal) para o âmbito do chamado direito eleitoral sancionador (Cunha; Bastos Junior, 2021). Hipótese esta que condiciona (limita) a transplantação das regras processuais referentes à distribuição do ônus probatório do direito processual civil ao contencioso eleitoral (Yarshel, 2016).

A regulamentação da apuração destes ilícitos exige o adequado balanceamento de dois conjuntos de bens em constante tensão. De um lado, a “normalidade e legitimidade das eleições” (art. 14 § 9º da CF/1988) que tem no princípio da celeridade um importante valor axiológico, e, do outro, a garantia do devido processo legal e do exercício do direito de sufrágio (soberania popular e preservação de liberdades políticas fundamentais dos atores engajados nos processos eleitorais). (Peccinin; Golambiuk, 2016). Entretanto, no afã de garantir esta “ordem”, dá-se sobremaneira valor ao princípio da celeridade, perante o qual muitas vezes os direitos políticos deixam de ser percebidos como fundamentais (Gresta, 2019, p. 137), passando-se por cima das garantias do devido processo e, notadamente, da imparcialidade para julgamento.

Como todo processo de natureza sancionatória, portanto, o contencioso eleitoral voltado à apuração de condutas qualificadas como ilícitos eleitorais exige a estrita observância de garantias processuais ínsitas ao devido processo legal, sob pena de grave malversação de um dos pilares da ordem constitucional vigente, ainda mais, quanto mais severas são as sanções passíveis de serem aplicadas aos imputados.

Os estandartes extraídos dos Casos Contenciosos julgados pela Corte Interamericana, como desdobramentos do dever de imparcialidade da autoridade judicial que os órgãos judiciais, na dimensão subjetiva, *não tomem parte* no processo submetido à sua apreciação; e, por seu turno, na dimensão objetiva, que *as instituições transpareçam* que sua atuação se encontra condicionada à estrita atuação em conformidade com a lei.

Defende-se, nessa seção, que o dever de imparcialidade (sob a perspectiva subjetiva) impede que o juiz possa assumir o protagonismo

na produção das provas, ainda que posteriormente submetidas ao contraditório, porque esta iniciativa coloca em xeque a posição institucional a ser assumida pela autoridade judicial, em um processo acusatório. E, por sua vez, o dever de imparcialidade (sob a perspectiva objetiva) não se coaduna com o sistema de livre convencimento motivado capaz de legitimar a prolação de decisões fundadas em elementos que não traduzam substratos probatórios aptos a ensejar o sancionamento.

Não se está com isso, colocando em xeque a legitimidade da opção política fundamental de conferir à autoridade judicial o exercício de uma garantia institucional que lhe assegure a livre apreciação das provas (valoração das provas e convencimento) (Zilio, 2020). Sobretudo, tendo em mente os interesses públicos a serem tutelados (Peleja Junior, 2016), inclusive, dada a natureza coletiva que se reveste a sua tutela jurídica (Jorge, 2016).

Como visto, ao julgar o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1082/DF, o Supremo Tribunal Federal fixou determinadas condicionantes que atenuam, em alguma medida, a abertura semântica conferida, *prima facie*, em razão da leitura do dispositivo legal:

- (a) a autoridade judicial detém legitimidade para determinar a instrução probatória, voltada à tutela da verdade real, desde que submeta tal iniciativa ao contraditório das partes;
- (b) a autoridade judicial possui ampla liberdade de apreciação dos elementos probatórios, inclusive, “fatos públicos e notórios” e “indícios”, desde que motive racionalmente a decisão judicial a ser prolatada.

De acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal, portanto, o sucessivo controle das partes na produção da prova a ser produzida (em contraditório) teria o condão de afastar a imparcialidade do juízo, porquanto “a iniciativa probatória e o ato de julgar [seriam] realidades absolutamente distintas” (Zilio, 2020, p. 165). E, ainda, a motivação “racional” decorre da garantia de livre apreciação das provas, sujeita ao controle intersubjetivo pelo exercício do dever de motivação das decisões judiciais.

É verdade que os autores que discorrem sobre o referido dispositivo, com a pretensão de conferir coerência dogmática, afastam de plano leituras apressadas (e certas perplexidades que o referido

dispositivo pode suscitar), como a possibilidade de condenações baseadas “exclusivamente em presunções”, ou ainda, com julgamento baseadas em provas referidas, mas que não se encontram devidamente integradas ao acervo probatório (Zilio, 2020, p. 162).

Defende-se, neste trabalho, o fato de que a prova produzida por iniciativa da autoridade judicial venha a ser submetida ao contraditório não tem o condão de afastar a ofensa ao dever de imparcialidade a que está sujeita a autoridade judicial, nos termos fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na medida em que a autoridade judicial assume a posição institucional de protagonismo na instrução processual, quando determina a produção probatória (“ainda que não alegada pelas partes”) acaba por incorrer em flagrante ofensa à exigência de imparcialidade na sua feição objetiva. Porque faz transparecer às partes, que esperam razoavelmente que a autoridade julgadora mantenha uma relação de equidistância entre si, que há uma posição preferencial assumida na lide.

Quanto à questão, Flávio Jorge, Ludgeo Librelato e Marcelo A. Rodrigues (2020, p. 556) defendem que o “legislador deu mostras que o direito probatório nas demandas eleitorais se submete a um claríssimo regime publicista em função do bem jurídico tutelado pelas ações eleitorais que é a lisura do processo eleitoral” Defendem os autores que:

O dispositivo é claro ao dizer que o juiz tem poderes para formar sua convicção sobre fatos que não tenham sido indicados ou alegados pelas partes, desde que isso implique preservação da lisura do processo eleitoral. Enfim, é claro o legislador ao permitir uma conduta do magistrado em relação à formação da sua convicção sobre as provas além do que normalmente se admite no processo civil tradicional, tudo porque o que estaria em jogo é um direito mais do que fundamental ao Estado, que é a direta proteção da democracia.

Corroborando essa conclusão, mas defendendo pressuposto teórico distinto, Peleja Junior (2016) defende a plena aplicabilidade da distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 371, § 1º do CPC/2015), inclusive nos processos de natureza sancionatória, porque a opção legislativa acabou por conferir um amálgama de posturas inquisitorial e acusatória tendo em vista a finalidade (interesse público) tutelado nessa seara, desde que preservado o contraditório sucessivo.

Essa mesma postura é adotada, como visto, por Rodrigo Zilio (2020, p. 162) porquanto os “poderes instrutórios do juiz são instrumentos de libertação e da busca da verdade judicial” e não tem o condão de contaminar a imparcialidade do julgador.

A Justiça Eleitoral tem reconhecido inequivocamente ampla margem de discricionariedade à autoridade judicial para que decida não somente quanto à conveniência das provas a serem produzidas (na condição de instância destinatária da prova), fazendo com que haja grande deferência por parte dos tribunais de cassação sobre a liberdade na apreciação das provas do juiz natural da causa, mas também quanto à ampla liberdade para desencadear a produção da prova.

Esse precedente do Tribunal Superior Eleitoral confere a ampla liberalidade com que tem se conferido à autoridade judicial o poder de decidir pela prova a ser produzida,

2. A Legislação infraconstitucional-eleitoral dispõe que na apuração de suposto “uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido” (art 22 da LC 64/90), **o julgador poderá determinar todas as diligências que julgar necessárias para o seu livre convencimento (incisos VI, VII e VIII do art. 22 da LC nº 64/90). E o “Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral” (art. 23 da Lei Complementar nº 64/90).** Sem falar que o Tribunal Superior Eleitoral detém competência para “tomar quaisquer providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral” (inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral), sobretudo quando formalmente provocado a se pronunciar. A salvaguardar a vontade do eleitor soberano, que exerce tal soberania pelo voto direto e secreto (*caput* do art. 14 da Constituição Federal). [...]

(Recurso contra Expedição de Diploma nº 671, Acórdão, Relator(a) Min. Ayres Britto, RJTSE, v. 20, t. 1, Data 25/09/2007, p. 11)

É verdade que a doutrina e a própria Jurisprudência vêm reconhecendo que essa liberdade na iniciativa probatória não é absoluta. Ela encontra limite na delimitação da lide ocorrida na exordial (pedido e causa de pedir), como se extrai de preciosa lição da lavra do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho,

Na Justiça Eleitoral, os poderes instrutórios do Juiz são amplos, com base nos interesses públicos indisponíveis e relevantes que tutela, na lisura eleitoral e no poder-dever de buscar a verdade real. a) Não viola os poderes instrutórios do Juiz a coleta de provas *ex officio* pelo Juízo Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral, na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e na Representação pelo art. 30-A, considerando-se o bem jurídico dessas ações: a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral, cuja lisura é elemento essencial do valor democrático no regime político brasileiro.[...] b) A formação da convicção judicial, também em sede eleitoral, elabora-se livremente, mediante a apreciação do acervo probatório trazido aos autos, mas nos limites da moldura fixada no pedido posto na inicial da ação. O Julgador eleitoral pode valer-se da prova encontrável nos chamados fatos públicos e notórios, bem como na valoração dos indícios e presunções, prestigiando as circunstâncias relevantes da causa mas não as estranhas a ela, ainda que não tenham sido indicadas ou alegadas pelas partes, tudo de modo a dar primazia à preservação do interesse público de lisura do pleito eleitoral, como enuncia o art. 23 da LC 64/90. c) No entanto, esse art. 23 da LC 64/90, ao alargar a atividade probatória, não autoriza a prolação de juízo condenatório que não seja fundado diretamente na prova dos fatos que compuseram o suporte empírico da iniciativa sancionadora. Em outros termos, esse dispositivo legal não elimina do mundo do processo as garantias clássicas das pessoas processadas nem detona os limites da atuação judicial, como se abrisse a sua porta ao ingresso de procedimentos indiscriminados ou mesmo à inclusão de fatos que não foram apontados na peça inaugural do processo. Numa ação sancionadora isso seria fatal para o sistema de garantias processuais. d) A ampliação dos poderes instrutórios do Juiz pelo art. 23 da LC 64/90 e pelo Código Fux deve ocorrer nos limites

do que predefinido como pedido e causa de pedir pelo autor da ação, uma vez que cabe às partes descrever os elementos essenciais à instrução do feito, e não ao Juiz, que não é autor da ação. [...] Não se pode aceitar (nem se deve aceitar) decisão judicial condenatória sem prova concludente dos fatos imputados e da sua autoria. [...]

(Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 194358, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Rel. Design. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE, de 12/09/2018, pp. 48-54)

No entanto, ainda que se pretenda fixar alguns freios à iniciativa do julgador, não somente as imprecisões quanto à delimitação da causa de pedir, tendo em vista as imprecisões da narrativa da exordial (Pereira, 2017), assim como também a equívoca assertiva de que o investigado se defende dos fatos e não da imputação que lhe é feita.

A simples possibilidade de que a autoridade judicial assuma posições institucionais concorrentes (iniciativa de produção da prova e destinatária da prova produzida) atenta contra o dever de imparcialidade objetiva afirmado por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que impõe a necessidade de limitação dos poderes instrutórios confiados ao magistrado.

Em que pese a necessidade de defesa de um pleito eleitoral legítimo, em que se busque que o direito à livre manifestação do eleitor esteja a salvo da influência do poder político e econômico, a contradição reside no fato de que o interesse público deveria cuidar também para que a anulação de uma eleição estivesse calcada em provas firmes, robustas e consistentes, onde indícios e presunções não pudessem ser apreciados livremente e onde não se permitisse espaço para livre convencimento e tampouco para livre apreciação de prova (Streck, 2014).

Ao se confrontar ambos os parâmetros de controle (juízo de constitucionalidade concentrado emanado pelo Supremo Tribunal Federal e as diretrizes fixadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos), pode-se concluir que estas conferem maior proteção à garantia da imparcialidade para julgamento. E diante de sanções de tamanha gravidade impostas através das ações eleitorais, que implicam o cerceamento dos direitos políticos de elegibilidade, sufrágio e da própria soberania popular, há que prevalecer a regra que os proteja em maior medida, nos termos do princípio *pro persona*.

Considerações finais

Diante do exposto, conclui-se que os *standards* interpretativos da Corte IDH protegem em maior medida a garantia de imparcialidade para julgamento, notadamente que limita os poderes instrutórios da autoridade judicial, que lhe impede de tomar parte no processo.

É necessário que se contenha a eficácia negativa que esta norma propicia no tocante ao desequilíbrio do direito eleitoral sancionador. A autoridade judicial eleitoral não deve “proteger o interesse público de lisura eleitoral” de forma inquisitorial, mas sim preservar o próprio jogo democrático e o Estado de Direito, que a coloca em uma posição de árbitra e não de *player* política.

Sendo assim, cabe ao Judiciário brasileiro, diante das obrigações internacionais assumidas e do dever de observância aos *standards* interpretativos convencionais, considerar as diretrizes interamericanas quanto à imparcialidade para julgamento, esvaziando a aplicação do art. 23 da Lei de Inelegibilidades, nos termos do princípio *pro persona*.

Referências

ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. **Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional.** La red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel. Tesis docotral (Universidade Complutense de Madrid). Madrid, 2015, 368 fl.

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 144 p.

BASTOS JR, Luiz Magno P. Controle de Convencionalidade. In: SOUZA, C. A.; ALVIM, F. A.; BARREIROS NETO, J.; DANTAS, H. **Dicionário das eleições.** Curitiba: Juruá, 2020.

BASTOS JR, Luiz Magno P.; CAMPOS, Thiago Yukio. Para além do debate em torno da hierarquia dos tratados: do duplo controle vertical das normas internas em razão da incorporação dos tratados de direitos

humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2011. DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2011.1717>.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno P. Fraudes à cota e gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. **Revista Resenha Eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno P. O Fomento à participação política e o controle do jus puniendi estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. **Revista Resenha Eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno P. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial. São Paulo: Tirant lo Branch, 2021.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**: direitos polícitos e inelegibilidades. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los Estados Parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el descumplimiento del Caso Gelman vs. Uruguay). **Revista Estudios Constitucionales**, a. 11, n. 2, 2013, p. 641-694. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v11n2/art17.pdf>.

GRETA, Roberta Maia. **Teoria do Processo Eleitoral Democrático**: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. 2019. 499 f. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

GUERRERO PALOMARES, Salvador. **La imparcialidad objetiva del juez penal**: análisis jurisprudencial y valoración crítica. Navarra: Thomson Reuters, 2009, 201 p.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

JORGE, Flávio Cheim. A ação eleitoral como tutela dos direitos coletivos e a aplicação subsidiária do microssistema processual coletivo e do Código de Processo Civil. *In*: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 67-87.

LANDA ARROYO, César. El Derecho al Debido Proceso em La Jurisprudencia: Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Colección Cuadernos de Análisis de la Jurisprudencia**. Volumen 1. Primera edición, Lima, Perú, diciembre del 2012. Disponível em: <http://repositorio.amag.edu.pe/handle/123456789/37>.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. “Compra de votos”, direito sancionador e ônus de prova. *In*: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 307-316.

MAUÉS, Antônio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**. 18 ed., 2013, p. 215-235. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32493.pdf>.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o *Ius constitutionale commune* na América Latina tem uma contribuição a oferecer? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 253-285, ago. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10. ed. vol. único. Salvador: Jus Podivm, 2018, 1760p.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais das mulheres: análise dos casos “María Merciadri de Moroni vs. Argentina” e “Janet Espinoza e Outras vs. Peru”. **Revista Resenha Eleitoral**, v. 29, n. 1, p. 109-137, 2019.

PECCININ, Luiz Eduardo; GOLAMBIUK, Paulo Henrique. O impacto do contraditório substancial no direito eleitoral à luz do Novo Código de Processo Civil. *In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. O direito eleitoral e o novo Código de Processo Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 269-291.

PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. Dinamização do ônus da prova no direito eleitoral. *In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. O direito eleitoral e o novo Código de Processo Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 279-292.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Parecer sobre a possibilidade de tardia ampliação objetiva das demandas eleitorais em curso. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 9, n. 16, jan./jul. 2017.

PEREIRA, Rodolfo Viana; MOURÃO, Lucas Tavares. Notas críticas do Direito Processual ao Artigo 23 da Lei Complementar n 64, de 1990. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 1, n. 1, p. 119-142, nov. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017, p. 1356-1388. Doi: 10.12957/dep.2017.28029

SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADELLI, Paula. O livre convencimento do juiz eleitoral *versus* a fundamentação analítica exigida pelo novo Código de Processo Civil. *In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 335-358.

SALMÓN, Elizabeth; BLANCO, Cristina. **El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), Primera edición: febrero de 2012. Disponível em: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho_al_debido_proceso_en_jurisprudencia_de_corte_interamericana_ddhh.pdf.

STRECK, Lenio Luis. Julgar por presunção no direito eleitoral é compatível com novo CPC? **Revista Consultor Jurídico**, novembro 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-05/senso-incomum-julgar-presuncao-direito-eleitoral-compativo-cpc>.

STRECK, Lenio Luis. O que é a livre convicção dos indícios e presunções? **Revista Consultor Jurídico**, fevereiro de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-fev-13/senso-incomum-livre-conviccao-indicios-presuncoes>.

VON BOGDANDY, Armin. Ius Constitutionale Commune na América Latina: uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

YARSHELL, Flavio. Distribuição dinâmica do ônus da prova no processo eleitoral? In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 269-291.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática). Salvador: JusPodivum, 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Castillo Petruzzi y otros Vs Perú**. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Fondo, Reparaciones y Costas. n. 52. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Herrera Ulloa Vs Costa Rica**. Sentencia de 2 de julio de 2004. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. n. 107. Disponível: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Palamare Iribarne Vs Chile**. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Fondo,

Reparaciones y Costas. n. 135. Disponível em: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primeira de lo Contencioso Administrativo”) vs Venezuela**. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, n. 182. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Usón Ramírez Vs Venezuela**. Sentencia de 30 de noviembre de 2009(c). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. n. 207. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Atala Riffo y Niñas Vs Chile**. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Fondo, reparaciones y costas. n. 239. Disponível em: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso López Lone y otros Vs Honduras**. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. n. 302. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf%20.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Acosta y Otros Vs Nicaragua**. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. n. 334. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_334_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs Nicaragua**. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. n. 350. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf.

Como citar este artigo:

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto; CUNHA, Amanda Guimarães da. O dever de imparcialidade da autoridade judicial e o controle de convencionalidade do art. 23 da LC 64/1990. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 321-349, jan./jun. 2022.



Esta obra foi composta na Noto Serif, corpo 11 e entrelinhas de 14 pontos.

