



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 18

Número 2 | Julho/Dezembro 2024



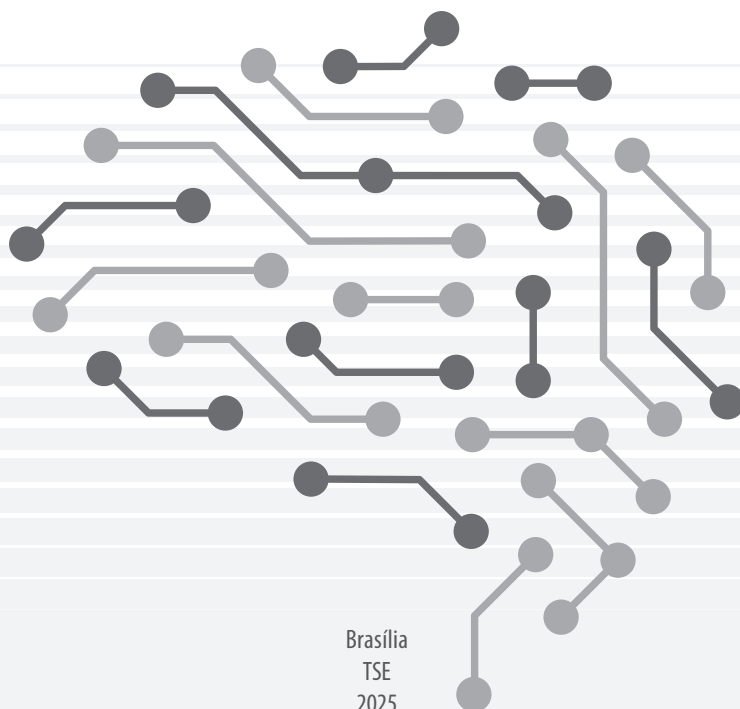
Brasília
TSE
2025



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 18

Número 2 | Julho/Dezembro 2024



Brasília
TSE
2025

© 2025 Tribunal Superior Eleitoral

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

Secretária-Geral da Presidência

Andréa Maciel Pachá

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Miguel Ricardo de Oliveira Piazzzi

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Ministro Cristiano Zanin Martins

Unidade responsável pelo conteúdo

EJE/TSE

Capa e projeto gráfico

Wagner Castro

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

Diagramação

Leandro Moraes

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

Revisão

Dara Abreu, Rayane Martins Carvalho e Paula Dinis Lins

Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

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

Est. Eleit.	Brasília	v. 18	n. 2	p. 1-278	jul./dez. 2024
-------------	----------	-------	------	----------	----------------

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avisar 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. ; 24-27 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).

Disponível, também, na internet (2009)-:

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

Catálogo de Publicações.

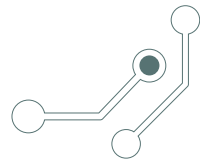
<<https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais>> Página da revista.

ISSN 1414-5146 (impresso). – ISSN 3085-8003 (online).

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

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)

Bibliotecária: Sabrina Ruas Lopes – CRB-1/1865



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 acess*), 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 de temas correlatos.

Fundador: Ministro Walter Ramos Costa Porto (1997).

Editor-Chefe: João Andrade Neto.

Gestão editorial: Caroline Sant’Ana Delfino; Jillian Roberto Servat; Julianna Moreira Reis Garcia Guedes; Sabrina de Paula Braga; Sarah Fernandes Navega de Aguiar.

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

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

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; **Lorenzo Córdova** – Instituto Nacional de Educação, Ciudad de México, México; **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, 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; **Saete 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

Adilson Cunha Silva – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Tocantins/TO; **Adriana Campos Silva** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Adriano Oliveira dos Santos** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE; **Ana Claudia Santano** – Centro Universitário UniBrasil, Curitiba/PR; **Aparecida Luzia Alzira Zuin** – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO; **Bruna Camilo de Souza Lima e Silva** – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **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/DF; **Clara Cardoso Machado Jaborandy** – Universidade Tiradentes, Aracaju/SE; **Clarissa Fonseca Maia** – Universidade Estadual do Piauí, Teresina/PI; **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 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, Brasília/DF; **Denise Goulart Schlickmann** – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC; **Diogo Rais Rodrigues Moreira** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP; **Eduardo Henrique Lolli** – Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO; **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 de Carvalho Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Fernanda Natasha Bravo Cruz** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Flávio Cheim Jorge** – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES; **Frederico Franco Alvim** – Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE; **Gabriel Augusto Mendes Borges** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Georgina Helena Lima Nunes** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS; **Jane Felipe Beltrão** – Universidade Federal do Pará, Belém/PA; **José Guerra de Andrade Lima Neto** – Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE; **Jessica Hind Ribeiro Costa** – Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA; **Juliana Rodrigues Freitas** – Centro Universitário do Pará,

Belém/PA; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP; **Luiz Carlos Garcia** – Universidade Federal do Tocantins, Palmas/TO; **Manoel dos Reis Moraes** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **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; **Olivia Cristina Perez** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Patrícia Gasparro Sevilha Greco** – Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR; **Paulo Alkmin Costa Júnior** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Pedro Augusto Lopes Sabino** – Universidade do Estado da Bahia, Valença/BA; **Rafael Silveira e Silva** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Ramon Mapa da Silva** – Universidade Presidente Antônio Carlos, Itabirito/MG; **Raphael Rodrigues Ferreira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Raquel Cavalcanti Ramos Machado** – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE; **Reinaldo dos Santos** – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS; **Ricardo Manoel de Oliveira Moraes** – Faculdade Milton Campos, Nova Lima/MG; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Rogério Bastos Arantes** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Roseli Rêgo Santos Cunha Silva** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Salete 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 Marcelo Kozikoski** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Silvana Batini Cesar Góes** – Fundação Getulio 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.





ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor

Ministro Cristiano Zanin Martins

Vice-Diretora

Ministra Vera Lúcia Santana Araújo

Assessor-Chefe

Jillian Roberto Servat

Assessora e Assessor

Caroline Sant'Ana Delfino

Pedro Oliveira Mascarenhas

Servidoras e servidores

Carla Andréa Farias Meireles de Faria

Julianna Moreira Reis Garcia Guedes

Letícia Passos Priante

Sabrina de Paula Braga

Soraya Cáritas Brasil Correia Berquó

Colaboradoras e colaboradores

Ana Clara Pereira da Conceição

Cristianne Sampaio de Oliveira

Erick Luiz Souza Silva

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Juliana Zumagline de Oliveira

Maria Eduarda Ramos de Almeida

Romulo Ribeiro Valadares

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

Estagiário

Lucas Rodrigues de Sousa

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Vice-Presidente

Ministro Nunes Marques

Ministros

Ministro André Mendonça

Ministra Isabel Gallotti

Ministro Antonio Carlos Ferreira

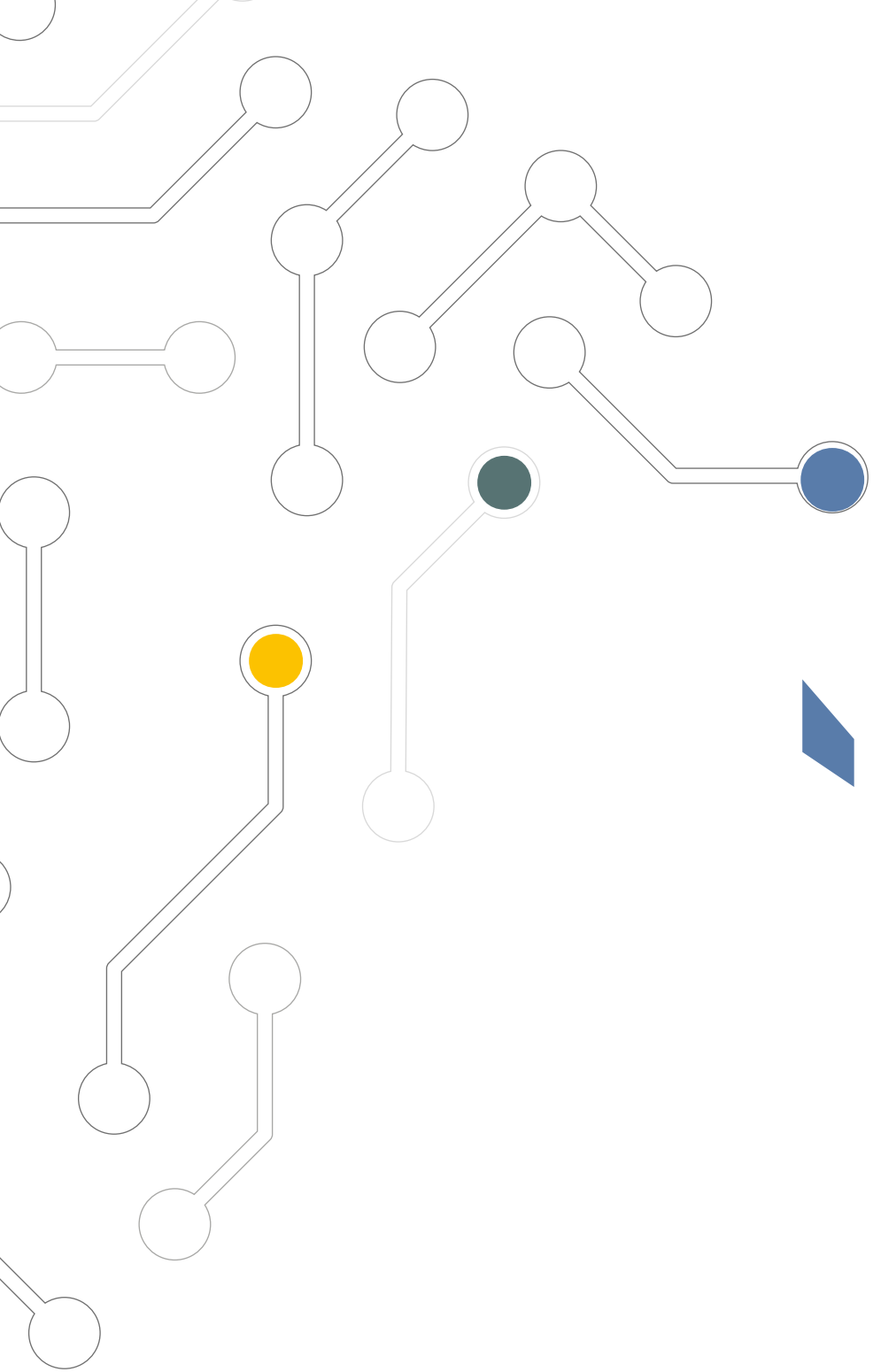
Ministro Floriano de Azevedo Marques

Ministra Estela Aranha

Procurador-Geral Eleitoral

Paulo Gonet Branco

o i g m u s



Editorial 15

A importância dos movimentos sufragistas ocidentais para a democracia 19

The importance of western suffragist movements for the democracy

Monica Sapucaia Machado

Jeanne Carla Rodrigues Ambar

Lorena de Fátima Sousa Araújo Narcizo

Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade 45

The (im)possibility of Unaffiliated candidacy for elective office under the analysis of conventionality control

Claudio José Amaral Bahia

Gabriel Bezerra da Silva

Competência criminal da Justiça Eleitoral na perspectiva do Supremo Tribunal Federal no Inquérito n. 4435/DF: crimes comuns conexos aos crimes eleitorais 83

Criminal jurisdiction of the Electoral Justice Under the perspective of the Supreme Federal Court at Inquiry n. 4435/DF: ordinary crimes related to electoral crimes

Anderson Ricardo Fogaça

Luiz Osório Moraes Panza

Julio Jacob Junior

O controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva: uma análise a partir do Pacto de San José da Costa Rica 118

Control of conventionality of the rules that regulate passive electoral capacity: an analysis based on the San José de Costa Rica Pact

Ana Lúcia Alves Bahia

Adriano da Silva Ribeiro



Sumário

Representatividade feminina no processo eleitoral brasileiro: avanços e desafios na busca por igualdade 169

Female representation in the Brazilian electoral process: advances and challenges in the search for equality

Sheila Casaril

Rita de Cássia Fagundes

Discurso homotransfóbico e liberdade de expressão no discurso político: discussão à luz dos direitos humanos e da fala enquanto potência 208

Homophobic discourse and freedom of expression in political discourse: discussion in the light of human rights and speech as a power

Mariah Brochado Ferreira

Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda

Nayara Maria de Lima

“Você confia nas urnas eletrônicas?”: Desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional..... 244

Do you trust in electronic voting machines? Electoral disinformation as an instrument of para-institutional co-option

Ergon Cugler de Moraes Silva

Ana Gabrielle Neves de Oliveira

Pablo Ortellado

Editorial





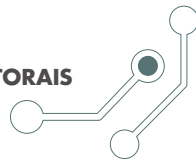
Editorial

A segunda edição da revista *Estudos Eleitorais* de 2024 reúne contribuições recebidas em ano eleitoral, momento em que milhões de eleitoras e eleitores vão às urnas escolher representantes de seus municípios e que oportuniza o debate a respeito do processo democrático eleitoral e de seus desafios.

Não coincidentemente, este número da revista é composto por artigos que refletem o espírito do tempo ao versarem sobre temas candentes – como a representatividade de grupos minorizados e o combate à desinformação – e controversos – como os limites de competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes e a conformidade das condições constitucionalmente previstas para o deferimento da candidatura com tratados internacionais sobre direitos humanos.

No artigo *A importância dos movimentos sufragistas ocidentais para a democracia*, as autoras Monica Sapucaia Machado, Jeanne Carla Rodrigues Ambar e Lorena de Fátima Sousa Araújo Narcizo, por meio de pesquisa bibliográfica, detalham os movimentos sufragistas inglês e estadunidense para demonstrar a importância de tornar o conceito teórico mais adequado às ideias de democracia e de direitos políticos das mulheres, sem perder de vista sua aplicabilidade social e seu uso nas ciências sociais e humanas.

Em *Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade*, Claudio José Amaral Bahia e Gabriel Bezerra da Silva partem do pensamento político de Hannah Arendt, que tem a imprescindibilidade da liberdade política como perspectiva teórica, para revisitar a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, sob a perspectiva do controle de convencionalidade.

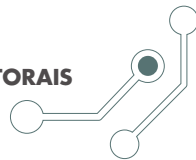


Os autores Anderson Ricardo Fogaça, Luiz Osório Moraes Panza e Julio Jacob Junior, no artigo *Competência criminal da Justiça Eleitoral na perspectiva do Supremo Tribunal Federal no Inquérito n. 4435/DF: crimes comuns conexos aos crimes eleitorais*, exploram como a Justiça Eleitoral teve sua competência criminal alterada e possivelmente expandida em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, renovando discussões acerca da conexão entre crimes comuns e crimes eleitorais, da garantia constitucional do juiz natural e da própria divisão por matérias e competências presente no Judiciário brasileiro.

Em *O controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva: uma análise a partir do Pacto de San José da Costa Rica*, Ana Lúcia Alves Bahia e Adriano da Silva Ribeiro analisam o controle de convencionalidade das normas eleitorais brasileiras diante do Direito Internacional Público e dos tratados sobre direitos humanos, mais especificamente da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, que deu novo capítulo à promoção dos direitos humanos em toda a América Latina e Caribe.

No artigo *Representatividade feminina no processo eleitoral brasileiro: avanços e desafios na busca por igualdade*, as autoras Sheila Casaril e Rita de Cássia Fagundes, por meio teórico-bibliográfico e hipotético-dedutivo, destacam a luta das mulheres pelo seu direito eleitoral e sua participação em espaços de poder na política brasileira, além de discutir os desafios ainda encontrados pelas mulheres em ambiente político protagonizado majoritariamente pela figura masculina.

Em *Discurso homotransfóbico e liberdade de expressão no discurso político: discussão à luz dos direitos humanos e da fala enquanto potência*, os autores Mariah Brochado Ferreira, Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda e Nayara Maria de Lima abordam as dificuldades que o país tem em discutir e aceitar a identidade de gênero e a orientação sexual, o que gera debates acalorados. Além disso, o artigo aponta os discursos preconceituosos que ocorrem no meio político e que violam os direitos humanos das minorias sexuais.



“Você confia nas urnas eletrônicas?”: Desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional, de Ergon Cugler de Moraes Silva, Ana Gabrielle Neves de Oliveira e Pablo Ortellado, examina a relação entre desinformação eleitoral e narrativas autocráticas no Brasil. O estudo analisa as críticas de Jair Bolsonaro às urnas eletrônicas entre 2019 e 2022 e as compara com as principais notícias falsas que circularam no período. A pesquisa revela grande semelhança entre as falas do presidente e as *fake news*, mostrando como a desinformação foi usada para questionar a legitimidade do processo eleitoral.

A revista *Estudos Eleitorais*, com o número que encerra o ano de 2024, busca jogar luz sobre temas que ocuparam o debate público durante o processo eleitoral recém-encerrado. Várias das questões debatidas já haviam sido objeto de preocupação em eleições anteriores e continuam em aberto, desafiando novas análises e possíveis respostas.

Desejamos a todas e a todos ótima leitura!

João Andrade Neto
Editor-Chefe

**A importância dos
movimentos sufragistas
ocidentais para a democracia**



A importância dos movimentos sufragistas ocidentais para a democracia

The importance of western suffragist movements for the democracy

Monica Sapucaia Machado*

Jeanne Carla Rodrigues Ambar**

Lorena de Fátima Sousa Araújo Narcizo***

Recebido em: 25/9/2024

Aprovado em: 16/10/2024

Resumo

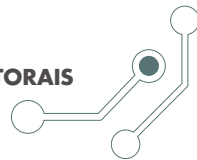
A conquista do voto feminino foi importante para a evolução da ideia de democracia. Propõe-se detalhar os movimentos sufragistas inglês e estadunidense para demonstrar a importância de tornar o conceito teórico mais aplicável à realidade. Utilizando pesquisa bibliográfica, analisaram-se os anos de luta desses movimentos até o direito ao voto feminino. Objetiva-se nortear os profissionais das ciências sociais e humanas, bem como a sociedade brasileira, quanto às ideias de democracia e de direitos políticos das mulheres. Os resultados revelam o papel essencial das sufragistas para a conquista do voto feminino, porém tais movimentos foram insuficientes para o aumento relevante da presença feminina no cenário político geral e para garantir a participação de outros grupos excluídos nesses espaços.

* Advogada; doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; coordenadora do Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); coordenadora da coletânea *Women's Rights*; e conselheira do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior.

** Advogada; professora; doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa de São Paulo (IDP/SP); pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil e em Compliance e Integridade Corporativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG)

*** Consultora Jurídica Adjunta junto ao Ministério da Cultura; procuradora da Fazenda Nacional; mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo IDP/SP.



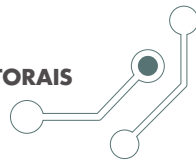


Palavras-chave: voto feminino; feministas ocidentais; igualdade de gênero; direitos políticos das mulheres.

Abstract

The conquest of the female vote was important for the evolution of the idea of democracy. It is proposed to detail the English and American suffragette movements to demonstrate the importance of making the theoretical concept more applicable to reality. Using bibliographic research, we analyzed the years of struggle of these movements up to the right to female vote. The objective is to guide the professionals of the social and human sciences, as well as Brazilian society, regarding the ideas of democracy and women's political rights. The results reveal the essential role of the suffragettes to win the female vote, but such movements were insufficient to increase the relevant female presence in the general political scenario and to ensure the participation of other excluded groups in these spaces.

Keywords: female voting; western feminists; gender equality; women's political rights.



Introdução

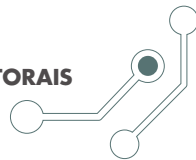
A igualdade de gênero tem sido pauta recorrente a partir da segunda metade do século XX nos embates políticos dos países ocidentais, em especial nas democracias liberais. O caminho percorrido pelas mulheres para alcançar igualdade de direitos nas mais diversas esferas foi, e ainda é, árduo e cheio de percalços. Os entraves incluem os direitos formais, o mundo do trabalho, o exercício da maternidade, as relações sociais, a moda e até as obrigações tributárias. Contestar os paradigmas é tarefa penosa para o gênero feminino, uma vez que a estrutura social é fundada no sexismo, que desvaloriza e inferioriza as mulheres como grupo.

Contudo, atualmente, a presença das mulheres em quase todos os setores da sociedade é uma realidade. Desde a seara política até as diversas profissões, a educação superior, a tecnologia disruptiva, as expressões artísticas e os espaços militares, é possível verificar a participação das mulheres.

No entanto, essa presença está subjugada ao poder masculino. As mulheres compõem o todo, muitas vezes em maioria numérica, como no caso das áreas de educação e saúde, porém raramente são detentoras do poder decisório e dos recursos disponíveis.

Embora as chamadas revoluções liberais tenham lutado pela liberdade e igualdade dos cidadãos, as mulheres não foram parte integrante da ideia de cidadania. Sendo assim, com o desenvolvimento das democracias representativas, o direito ao voto, por exemplo, excluiu as mulheres radicalmente na essência do sistema. Parafraseando Hannah Arendt (1973), a sociedade representativa, que derivou para a democracia representativa, nasceu sem incluir as mulheres entre os que tinham direito a ter direitos.

A contradição entre o conceito de democracia, em que o Estado deve ser governado pelo povo, e a efetiva possibilidade de participação restrita a poucos homens deu origem aos movimentos de reivindicação por participação das mulheres no processo político. O primeiro grande levante ficou conhecido



como as sufragistas, por meio do qual as mulheres ocidentais, na sua maioria brancas e letradas, lutaram pelo direito ao voto e, conseqüentemente, pelo direito à cidadania plena.

Neste artigo, o objetivo é se debruçar nas seguintes indagações: qual a importância dos movimentos sufragistas ocidentais para a trajetória da ideia de democracia? A luta sufragista foi essencial para possibilitar o voto das mulheres e, conseqüentemente, concretizar o verdadeiro ideal democrático? Esses movimentos foram suficientes para viabilizar a inclusão da mulher na política para além do voto?

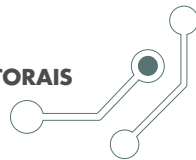
Sem a intenção de responder a essas perguntas, este trabalho propõe expor a trajetória histórico-jurídica do direito ao voto das mulheres na Inglaterra e nos Estados Unidos e observar qual o papel desses movimentos nos países citados e a atual situação das mulheres nas democracias ocidentais.

Metodologicamente, o estudo apresenta extensa pesquisa bibliográfica sobre o tema, de natureza exploratória e qualitativa, percorrendo a trilha exploratório-descritiva, utilizando doutrinas brasileiras e estrangeiras e dados oficiais e historicamente relevantes.

1 A democracia e a distorção de sua aplicação

A proibição de determinados grupos sociais de participar dos espaços de exercício democrático, em especial no processo de eleição de governantes, demonstra que a escolha institucional pela democracia não produziu, automaticamente, uma realidade política inclusiva e igualitária.

Ainda que toda a história da democracia tenha sido caracterizada por supressões e privações, as mulheres, em específico, em todo o planeta e em diferentes tempos, integraram parcela importante daqueles que foram



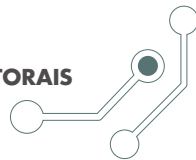
apartados do processo democrático (Rodrigues, 2005, p. 1079) e, portanto, no presente artigo, será analisado como se deu a conquista dos direitos políticos das mulheres na Inglaterra e nos Estados Unidos da América¹.

Diante dos requisitos para compor o corpo político, sendo fruto do eurocentrismo, a democracia tornou-se seletiva, distorcendo seu ideal de regime político distinto, sem opressão e autoritarismo. A real democracia foi elitista, viril e racista e, com ares de “sociedade ‘civilizada’, estabeleceu o binarismo reducionista que, intencionalmente, escolheu o que deveria ser entendido como racional, evoluído e superior, etnocentrado no europeu” (Costa; Magno, 2020, p. 540).

A racionalização da isonomia pregada pela democracia enfrentava grandes disparidades que formaram barreiras para sua trajetória, tais como homens livres *versus* homens escravos, abastados *versus* desprovidos de bens, senhores *versus* servos, reis *versus* súditos, homens *versus* mulheres etc. Além disso, as mulheres eram consideradas bens dos homens livres, por força de lei. E, por possuir tantos obstáculos pelo caminho, o sufrágio universal europeu só aconteceu no final do século XIX e o direito ao voto se estendeu para apenas 5% da população (Dahl, 2001, p. 34). Entretanto, destaca-se que a conquista do voto universal era direito válido exclusivamente para o sexo masculino.

Os antecedentes históricos evidenciam que o sufrágio e o voto percorreram longo caminho e, apesar das disparidades enfrentadas, avanços legais foram essenciais para o direito ao sufrágio na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Para Bonavides (2003, p. 228), o direito ao sufrágio é o “poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta e indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”.

¹ As autoras optaram por focar nesses dois países em razão da influência que eles tiveram na luta pelo voto das mulheres em outros países, inclusive no Brasil. Ademais, além de não ser possível relatar os acontecimentos de cada país, essas explanações são suficientes para cumprir com o objetivo da pesquisa, qual seja, mostrar como o voto feminino e a luta das sufragistas influenciaram na trajetória da democracia.

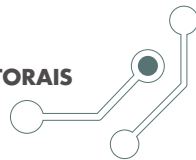


Dessa forma, os direitos políticos empregam a possibilidade de as pessoas intervirem, participarem e influenciarem no governo do país, na vida estatal, ou seja, o direito ao sufrágio é a oportunidade de atuar nas decisões do poder. De acordo com Pires, “o sufrágio é o direito de manifestação, não se confundindo com o voto, que é instrumento. Sufrágio compreende o direito de eleger e ser eleito” (2013, p. 155).

No entanto, as desigualdades e discriminações, conforme a cultura do país, acentuaram as condições de subordinação e exclusão no processo de construção dos direitos políticos, tais como condição e classe social, etnia, idade e deficiências físicas ou mentais, dentre outras (Rodrigues, 2005, p. 1079). Essa arquitetura seletiva da composição do processo democrático, ao longo dos anos, fundamentou e perpetuou ainda mais a escravidão, o genocídio e continuou excluindo mulheres do âmbito político, além de ter estabelecido, com maior força, a discriminação estrutural entre homens e mulheres (Costa; Magno, 2020, p. 541).

Conforme explica Lugones:

Só os civilizados são homens ou mulheres. Os povos indígenas das Américas e os(as) africanos(as) escravizados(as) eram classificados(as) como espécies não humanas – como animais, incontrolavelmente sexuais e selvagens. O homem europeu, burguês, colonial moderno tornou-se um sujeito/agente, apto a decidir, para a vida pública e o governo, um ser de civilização, heterossexual, cristão, um ser de mente e razão. A mulher europeia burguesa não era entendida como seu complemento, mas como alguém que reproduzia raça e capital por meio de sua pureza sexual, sua passividade, e por estar atada ao lar a serviço do homem branco europeu burguês. A imposição dessas categorias dicotômicas ficou entretecida com a historicidade das relações, incluindo relações íntimas. [...] Quando penso em intimidade aqui, não estou pensando exclusivamente nem principalmente sobre relações sexuais. Estou pensando na vida social entretecida entre pessoas que não estão atuando como representativas ou autoridades (Lugones, 2014, p. 936).

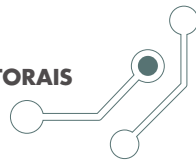


Nos primeiros cem anos da democracia moderna, entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, os eleitores e os eleitos representavam apenas uma parcela da população daquele país ou território. Até meados do final da Primeira Guerra Mundial “em todas as democracias ou repúblicas que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres” (Dahl, 2001, p. 13). E, perante essas discrepâncias, as mulheres, em diversas partes do mundo, movidas pelo desejo de mudança e aplicação da real ideia sobre a democracia, uniram-se em prol da mesma causa, qual seja, o direito ao voto.

A ampliação da atuação feminina para além do lar, para ser vista e ouvida, e a busca pela consolidação da mulher no campo político, com o direito ao voto, passou por longo processo cheio de entraves, em que, juntas, inúmeras mulheres se dispuseram a questionar e a denunciar a estrutura política que as excluía da seara pública. Esses movimentos para obtenção de uma sociedade igualitariamente democrática foram caracterizados por protestos que marcaram a história do universo feminino (Moreira, 2016, p. 219).

Rodrigues (2005, p. 1081) relata que, nesse período, inicialmente, duas grandes bandeiras mundiais foram colocadas “pelo movimento feminista europeu e norte-americano, expandindo-se para a América Latina e Caribe: ‘o pessoal é político’ e ‘nossos corpos nos pertencem’”.

Em meio a tantas transformações que ocorreram no século XX, as sufragistas lutaram pela cidadania feminina e, mais especificamente, pelo direito ao voto. A partir do final do século XIX, e mais fortemente a partir da década de 1930, as mulheres dos países ocidentais começaram a conquistar o direito de participar do processo eleitoral como agentes, podendo votar e ser votadas. Essa significativa vitória é um tanto quanto atual, em vista do que se sabe sobre o início da democracia. Porém, o mais importante, mesmo que tardiamente, é que a mulher deixou de ser apenas categoria de gênero na política, passando a ter acesso à vida pública (Rodrigues, 2005, p. 1080).



2 As precursoras ocidentais na luta por direitos iguais entre homens e mulheres

No século XVIII, muitos estudiosos defendiam a desigualdade intelectual entre os gêneros como se as mulheres não tivessem capacidade suficiente, embora muitas contribuíssem para a produção literária e a propagação das ciências (Cruz, 2018, p. 30).

Segundo Cruz (2018, p. 4), “a inferioridade da mulher no discurso filosófico do Iluminismo, cuja explicação se dava em razão de sua diferença sexual, estendia-se a todo o seu ser e particularmente ao seu intelecto”.

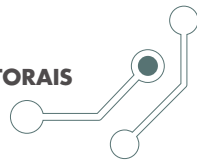
Crampe-Casnabet (1990, p. 386) destacou que a mulher era vista como ser da paixão e da imaginação, como na obra de Rousseau, que retrata o gênero feminino como desprovido de toda a razão, além de dizer que sua capacidade deveria ser estimulada apenas para assegurar o cumprimento dos seus deveres naturais, quais sejam, obedecer e ser fiel ao marido e cuidar dos filhos. Essas atividades impediriam a mulher de ter mais preocupações e ocupações, devendo permanecer na servidão doméstica.

Quanto ao conceito de cidadão, Davis (1990, p. 231-232) ressalta que, na Idade Moderna, as mulheres como cidadãs eram apenas habitantes da cidade, sem qualquer participação política. Cruz sintetiza:

Apesar de uma das principais características do pensamento iluminista ser a reformulação que entre o vínculo político e o contrato social, os homens tidos como esclarecidos em seu tempo quando refletiam sobre a melhor forma de governo, sobre as noções de cidadania e direitos naturais, em sua maioria nem mencionou as mulheres como sujeitos pertencentes ao espaço público, nessa perspectiva o espaço permitido a essa “metade feminina do gênero humano” (expressão do período) era o apenas doméstico (Cruz, 2018, p. 6).

A escritora inglesa Mary Wollstonecraft, com seu livro *A Vindication of the Rights of Woman* (*A Reivindicação dos Direitos da Mulher*), em 1792, destacou-se pelo papel de militante a favor da igualdade política, civil e econômica para as mulheres. A referida obra se seguiu à *A Vindication of*





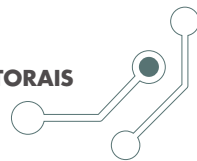
the Rights of Men (1790), de mesma autoria, e à do autor Thomas Paine, *The Rights of Man* (1790). O objetivo das três era tratar da necessidade urgente de regeneração e da reestruturação do Estado e da sociedade para assegurar a liberdade, a igualdade e o pleno gozo dos direitos políticos e civis dos cidadãos (Abreu, 2002, p. 443). Porém, segundo Abreu (2002, p. 443), enquanto Thomas Paine era o porta-voz de homens de classes sociais que não tinham acesso a direitos políticos e civis, Mary Wollstonecraft representava as mulheres de todas as classes sociais.

Mary Wollstonecraft fazia parte do grupo de pensadoras e pensadores liberais britânicos setecentistas instigados pelo ideal democrático, os quais, inclusive, foram apoiadores da Independência da América (1776) e da trajetória Francesa (1789) (Abreu, 2002, p. 444). Sobre as ideias defendidas por ela, Abreu explica:

Herdeira da filosofia empírica de Francis Bacon e de John Locke, a autora argumentava que a desigualdade social e política entre os sexos devia-se sobretudo à educação diferenciada que as mulheres recebiam, e ao cerceamento da sua liberdade, por convenções sociais longamente estabelecidas. Para ela, só um sistema educativo nacional, universal, misto e igual, poria fim à falsa moralidade nas relações entre os sexos, e permitiria que as mulheres se transformassem em criaturas racionais, ganhassem a sua independência económica, e se tornassem cidadãs livres (Abreu, 2002, p. 444).

Ademais, ao comparar a pensadora com a francesa Olympe de Gouges, radical em sua militância política², Abreu (2002, p. 444) esclarece que Mary Wollstonecraft obteve popularidade expressiva na época, sendo publicada nos

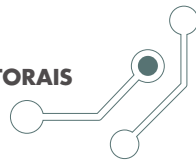
² A francesa Olympe de Gouges ficou indignada quando a Constituição Francesa de 1789, ao se inspirar na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ignorou os direitos das mulheres, o que a fez escrever o livro *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã*, reivindicando a igualdade entre os sexos (Cruz, 2018). Porém, em razão do seu radicalismo, em novembro de 1793 Olympe de Gouges foi guilhotinada pelo Tribunal Revolucionário (Cruz, 2018). Maiores informações sobre a autora francesa podem ser encontradas no artigo *Olympe de Gouges: entre o Iluminismo e a guilhotina*, de Amanda de Queirós Cruz (2018).



Estados Unidos pouco tempo depois, bem como tornou-se fonte de inspiração para mulheres de gerações posteriores, as quais se mobilizaram e organizaram movimentos de luta pelos seus direitos. Dentre as organizações, as mais radicais e de maior impacto foram as dos movimentos das sufragistas e das sufragetes na Inglaterra e nos Estados Unidos nas duas primeiras décadas do século XX, momento em que conseguiram ser reconhecidas como cidadãs e acabaram influenciando outros países (Abreu, 2002, p. 444).

Dessa forma, *A Vindication of the Rights of Woman* é considerado o primeiro manifesto feminista da Inglaterra, o qual ecoou rapidamente nos Estados Unidos, nas obras das escritoras Hannah Mather Crocker e Frances Wright, e também em Margaret Fuller, que publicou a obra *Woman in the Nineteenth Century* (1845). Tal livro incitou as suas contemporâneas a questionarem o estatuto social e civil das mulheres (comparando-o com o dos escravos), chamando a atenção delas para o exemplo das mulheres do passado britânico, das quais eram herdeiras, bem como serviu de referência para as feministas norte-americanas de gerações posteriores (Abreu, 2002, p. 450-452).

Ainda, Abreu (2002, p. 445) elucida que o pensamento político de Mary Wollstonecraft e de outras escritoras se encontra enraizado no pensamento político-religioso que dominou a Grã-Bretanha seiscentista, principalmente no que diz respeito à emergência da ideologia democrática, cujo surgimento se deve à democratização da fé com a Reforma da Igreja do século XVI. Isso porque, segundo a autora (2002, p. 446), foi a percepção de igualdade cristã que gerou a conscientização das mulheres sobre sua desigualdade civil ao se indagarem: “se como cristãs tinham ‘almas iguais’, como cidadãs deveriam ser, tal como os homens, também detentoras de direitos naturais e inalienáveis”. Por meio dessa consciência cívica, as mulheres ganharam coragem suficiente para intervir no domínio público, desobedecer aos homens da família, desafiar as autoridades, expressar suas crenças e opiniões, de modo que a escritora Mary Astell defendia que o fim do poder absoluto do Rei sobre a população também deveria implicar o fim do domínio do marido sobre a esposa (Abreu, 2002, p. 446-447).



Tais considerações demonstram a importância das estudiosas inglesas do século XVIII para o desenvolvimento de ideais emancipatórios para as mulheres, que culminariam com a luta pelo direito ao voto feminino.

3 O papel dos movimentos sufragistas ocidentais para a trajetória do ideal democrático

Os movimentos abolicionistas e feministas surgiram na Grã-Bretanha, durante o século XIX, a partir dos movimentos anarquistas, socialistas e das organizações sindicais, quando as mulheres britânicas recuperaram a experiência de se mobilizarem politicamente e de se organizarem (Abreu, 2002, p. 453).

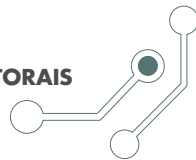
De acordo com Abreu (2002, p. 455-456), o êxito do liberalismo político se tornou fator decisivo para o crescimento e o sucesso dos movimentos em defesa dos direitos das mulheres, pois liberais e feministas possuíam muitos princípios e ideais comuns, como o individualismo, a razão, a oposição à estrutura, as crenças, as convenções, além de acreditarem na educação e nas reformas políticas e sociais como meios para erradicar arbitrariedades seculares.

Alguns pensadores liberais, como o filósofo inglês John Stuart Mill, defendiam a igualdade entre os gêneros. Veja a defesa do autor em prol das mulheres:

Minha opinião é que o princípio que regula as relações sociais existentes entre os sexos – a subordinação legal de um sexo a outro – está errado em si mesmo, e, portanto, é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento humano; tal subordinação deveria ser substituída por um princípio de igualdade perfeita, sem qualquer poder ou privilégio para um lado e incapacidade para o outro (Mill, 2019, p. 9).

John Stuart Mill foi influenciado pelo pensamento da feminista Harriet Taylor Mill, que era sua própria mulher. No ensaio *Enfranchisement of Women* (1851), Harriet defendeu o direito das mulheres ao voto, fundamentando-se





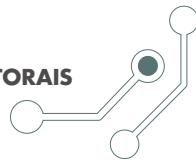
em princípios liberais e em alguns escritos de norte-americanas que tratavam do direito das mulheres, além de se basear na Declaração de Independência da América (1776) (Abreu, 2002, p. 455-456).

As mulheres inglesas se juntaram a outros movimentos libertários, como a abolição da escravidão e o movimento cartista (que objetivava estender os direitos políticos aos trabalhadores), nas décadas de 1830 e 1840. Em 1847, Anne Knight, militante dos movimentos cartista e antiescravagista, juntou-se a outras sete mulheres cartistas para fundar a primeira Female Political Association britânica, com objetivo principal de lutar pelo direito ao voto (Abreu, 2002, p. 458). Ademais, John Stuart Mill apresentou à Câmara dos Comuns, em 1866, petição, redigida pela Women's Suffrage Committee britânica, a favor do voto feminino. Entretanto, não obteve votos suficientes para que fosse aprovada (Abreu, 2002, p. 459).

Nas palavras de Abreu (2002, p. 459), o movimento a favor do sufrágio feminino “evoluiu de formas passivas de luta, nas últimas décadas do século XIX, para a militância agressiva que caracterizou a campanha pró-sufrágio nas primeiras duas décadas do século XX”.

Durante o século XIX, com o crescimento da democracia representativa na Grã-Bretanha, foram realizadas sucessivas reformas das leis eleitorais, aumentando a possibilidade para que diferentes grupos masculinos pudessem votar, como os pertencentes à classe média e os trabalhadores assalariados – que estavam excluídos em 1884 –, além das mulheres, dos mais pobres, dos servos, dos criminosos e dos lunáticos (Abreu, 2002, p. 459-460).

O grupo que mais apresentava obstáculos ao direito ao voto feminino era o dos políticos, pois os conservadores defendiam a manutenção do *status quo*; muitos liberais eram fortes opositores, pois tinham receio de as mulheres votarem na oposição; alguns líderes dos Trabalhistas, ainda que defendessem a igualdade e o sufrágio universal, acreditavam que o direito ao voto deveria ser prioritariamente assegurado ao sexo masculino e não enxergavam mérito na igualdade entre os sexos (Abreu, 2002, p. 461).



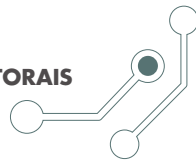
Dentro do Partido Trabalhista, muitas trabalhadoras das indústrias têxteis inglesas se empenharam na campanha pelo direito ao voto feminino, enviando petição ao Parlamento com 67 mil assinaturas para pressionar o Partido Trabalhista a reivindicar o voto para as mulheres. Entretanto, com a falta de empenho do partido, algumas mulheres o abandonaram e fundaram a associação sufragista Women's Social and Political Union (WSPU), com Emmeline Pankhurst como líder (Abreu, 2002, p. 461).

Com poucas perspectivas de terem o direito ao voto garantido, as mulheres que se interessavam pela temática ficaram conhecidas como sufragistas ou sufragetes, a depender da forma como atuavam. As primeiras adotaram métodos pacíficos e moderados, sem violações a leis, sendo a principal organização sufragista britânica a National Union of Women's Suffrage Societies (NUWSS), fundada em 1897 e presidida por Millicent Garrett Fawcett, que defendia a reforma da sociedade e não apenas o direito ao voto. Já as sufragetes eram membros da associação WSPU, fundada em Manchester em 1903 pelas Pankhursts, e optaram por estratégia mais agressiva, tendo em vista o pouco avanço do outro grupo (Abreu, 2002, p. 461-462).

Sobre os dois movimentos e a criação de outros ao longo dos anos, Abreu sintetiza:

Não obstante as suas diferenças, a NUWSS e a WSPU colaboraram bem uma com a outra e, juntas, foram as duas organizações do movimento sufragista britânico que mais se empenharam na luta pelo direito de voto para as mulheres. É, contudo, importante lembrar que estas não eram as únicas associações sufragistas, existindo muitas outras associações e ligas de menor porte espalhadas pelo país, que igualmente lutavam pelo direito de voto (Abreu, 2002, p. 462).

Devido à radicalização da militância a favor do voto feminino, houve o encarceramento de centenas de sufragetes, algumas das quais fizeram greve de fome como forma de protesto e, por isso, foram obrigadas pelo governo inglês

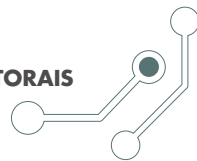


a comer por meio de tubo inserido na boca. Segundo Abreu (2002, p. 464), foi necessário esse formato de luta a favor do sufrágio feminino para que os políticos e a imprensa passassem a levar a sério a campanha.

Ademais, de acordo com a autora (2002, p. 464), apenas com a mobilização e a militância femininas, entre 1903-1914, como Emmeline Pankhurst (1858-1928) e as filhas, foi possível que o Parlamento inglês reconhecesse o direito das mulheres ao voto, com a aprovação da lei de reforma eleitoral de 1918, que permitia o voto feminino a depender do rendimento mínimo dos maridos e, posteriormente, em 1928, com o direito ao voto sem necessidade de comprovar a renda a todos os homens e mulheres com idade igual ou superior a 21 anos.

Da mesma forma, nos Estados Unidos da América, as mulheres iniciaram sua militância política no movimento abolicionista, aprendendo a promover demonstrações públicas, a apresentar petições e a se organizar, a exemplo das irmãs Grimké (Sarah e Angelina), as primeiras a conseguirem o direito de as americanas falarem em público, defendendo a causa abolicionista (Abreu, 2002, p. 453). Segundo Abreu (2002, p. 453-454), como abolicionistas, as mulheres americanas acabaram identificando a “subordinação social dos escravos e a sua destituição de direitos políticos e civis com o seu próprio estatuto social, político e civil. Durante um quarto de século, os dois movimentos [...] alimentaram-se e fortificaram-se um ao outro”.

A Convenção de Seneca Falls, em 1848, é considerada o ponto de partida do movimento sufragista nos Estados Unidos, pois foi o primeiro evento que reivindicou o direito de voto das mulheres norte-americanas, cuja organização coube às duas líderes do movimento abolicionista, Lucretia Mott e Elizabeth Cady (aliadas desde a participação delas na Convenção Mundial Antiescravista, em Londres, oito anos antes, em que era proibida a participação ativa das mulheres nos debates) (González, 2017, p. 73-74). Sobre a Convenção de Seneca Falls, explica González:

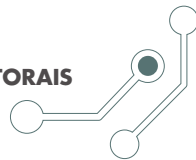


A figura central da Convenção de Seneca Falls foi Elizabeth Cady Stanton. Foi dela a ideia de realizá-la e também se encarregou de redigir a declaração de princípios e as resoluções que ali foram aprovadas. Em sua redação, adotou a forma e o tom da Declaração de Independência, de maneira que conseguiu imbuí-la de uma poderosa força de convicção e de significado histórico. A Declaração de Seneca Falls tornou-se o primeiro documento no qual as mulheres dos Estados Unidos repudiavam a falsa igualdade em que viviam e exigiam a igualdade plena e total liberdade (González, 2017, p. 76).

Segundo González (2017, p. 76), durante a Convenção, a única resolução não aprovada de forma unânime foi a que exigia o direito ao voto para as mulheres, redigida por Stanton, a qual se fundamentava na ideia de que a igualdade política poderia proporcionar a derrubada do poder masculino e o direito a um estatuto igual aos dos homens em todos os níveis.

Entretanto, deve-se ressaltar, como apontado pela feminista negra Angela Davis (2016, p. 87), que, desde a Convenção de Seneca Falls, em que foi redigida a declaração que expunha a conscientização sobre o direito das mulheres, apenas a realidade das mulheres brancas de classe média era considerada, ignorando-se a difícil situação das mulheres brancas da classe trabalhadora e das mulheres negras do Sul e do Norte. Segundo ela, a Declaração de Seneca Falls objetivava propor uma análise da condição feminina, porém sem considerar as circunstâncias daquelas que não faziam parte da classe social das autoras do documento. A autora conclui:

Se o reconhecimento concedido às mulheres da classe trabalhadora no encontro de Seneca Falls foi praticamente irrisório, não houve nem mesmo uma breve menção aos direitos de outro grupo de mulheres que também “se rebelou contra a vida em que nasceu”. No Sul, elas se revoltaram contra a escravidão e, no Norte, contra uma ambígua condição de liberdade chamada racismo. Embora pelo menos um homem negro tenha participado das conferências em Seneca Falls, não havia uma única mulher negra na audiência. Nem os documentos da convenção



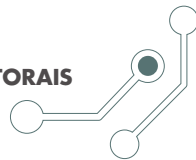
fazem qualquer referência às mulheres negras. À luz do envolvimento das organizadoras com o abolicionismo, deveria ser perturbador o fato de as mulheres negras serem totalmente desconsideradas (Davis, 2016, p. 91).

Ademais, com o fim da Guerra de Secessão (1861-1865) e a libertação dos escravizados negros dos estados do Sul, estes tiveram o sufrágio garantido. Assim, as mulheres passaram a acreditar que também deveriam ter acesso a esse direito, inclusive em razão do trabalho que haviam desempenhado durante a guerra, tornando o voto feminino o tema central do movimento na época. Entretanto, foram editadas as 14ª e 15ª Emendas à Constituição (1866 e 1868, respectivamente), as quais foram redigidas para garantir o direito ao voto aos cidadãos negros, mas excluía de forma deliberada as mulheres. Não houve qualquer retaliação a essa discriminação sexual explícita sofrida pela parcela feminina da sociedade (González, 2017, p. 79-80).

De acordo com González (2017, p. 80), nesse momento, o movimento de mulheres, que antes se identificava com a população negra, pois ambos eram privados do mesmo direito, passou a adotar, mais uma vez, comportamento racista, pois não entendia como os negros poderiam gozar de estatuto superior ao delas, pessoas brancas de classe média.

Com a propositura das 14ª e 15ª Emendas, as quais conferiam direitos apenas aos cidadãos de sexo masculino, mantendo-se a exclusão das mulheres como eleitoras, sufragistas como Elizabeth Stanton e Susan B. Anthony fundaram, em 1868, a National Woman Suffrage Association (NWSA), em Nova Iorque, a ser integrada por qualquer mulher que defendesse seu direito ao voto, encerrando o vínculo com a causa abolicionista (Alves, 1980, p. 72).

Inclusive, Angela Davis, ao comentar uma carta enviada por Elizabeth Cady Stanton ao *New York Standard*, em dezembro de 1865, explica como algumas sufragistas brancas ficaram inconformadas com a aprovação das 14ª e 15ª Emendas à Constituição americana, pois possibilitavam o voto masculino negro antes do delas:



Tais ideias, indiscutivelmente racistas, indicam que a compreensão de Stanton a respeito da relação entre a batalha pela libertação negra e a luta pelos direitos das mulheres era, na melhor das hipóteses, superficial. Ao que tudo indica, ela estava determinada a impedir o progresso da população negra – de ninguém menos que “Sambo” – se isso significasse que as mulheres brancas deixariam de usufruir dos benefícios imediatos desse progresso (Davis, 2016, p. 104).

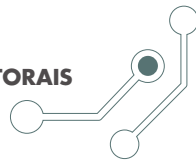
Nesse sentido, assim como ocorreu com as inglesas, foram fundadas outras diversas associações em prol da obtenção dos direitos políticos e civis da mulher, como a American Woman Suffrage Association (AWSA), liderada por Henry Beecher, Lucy Stone e Julia Ward Howe, que era de linha mais conservadora que a NWSA, atuando por estados, por meio de plebiscitos, para alterar as constituições estaduais, enquanto a NWSA almejava a alteração da Constituição Federal (Alves, 1980, p. 72).

Em meados da década de 1880, a NWSA passou a defender a possibilidade de unificação de todas as mulheres, independentemente das crenças políticas, religiosas ou sociais, unindo-se em torno da condição de ser mulher comum e da meta de igualdade política. Para tanto, em 1888, a NWSA organizou o Conselho Internacional de Mulheres para demonstrar, por meio de congressos, que as mulheres poderiam se manter unidas, pois todas possuíam a mesma condição, embora no Conselho tenha prevalecido a presença de mulheres brancas de classes média e alta (González, 2017, p. 83).

Em 1890, as duas associações se fundiram e formaram a National American Woman Suffrage Association (NAWSA), conquistando maior apoio popular à defesa do voto feminino, deixando-se de lado, naquele momento, as ideias relacionadas ao divórcio, ao amor livre, às críticas acerca da estrutura familiar, educacional e religiosa da sociedade, priorizando-se, portanto, a defesa do direito ao voto (Alves, 1980, p. 74-75).

Foi necessária uma segunda geração de sufragistas na NAWSA e a criação de novas organizações, no início do século XX, como a Women’s Political Union (WPU), cujo objetivo era unir as mulheres de várias classes



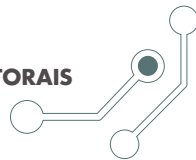


sociais, com ênfase na mulher trabalhadora, e a Congressional Union for Woman Suffrage (CUWS), conhecida por apresentar métodos mais violentos, fundada por Alice Paul e Lucy Burns quando retornaram da Inglaterra, onde foram estudar e trabalhar e presenciaram a fase militante da campanha das sufragistas britânicas (Abreu, 2002, p. 454-455).

Também, ao retornar para os EUA, em 1902, após 20 anos na Inglaterra, Harriot Stanton Blatch – filha de Elizabeth Cady Stanton – notou que o movimento sufragista, que sua mãe ajudou a fundar, estava estagnado. Retomou, assim, os eventos que o movimento organizava, passando a recrutar mulheres da classe trabalhadora e a utilizar táticas agressivas aprendidas com Emmeline Pankhurst. Em 1909, Blatch organizou uma turnê pelos EUA para Emmeline Pankhurst, com a mensagem sobre a necessidade de haver um movimento militante para todas as mulheres, de forma a transcender as classes (Adickes, 2002).

Portanto, da mesma forma como ocorreu na Grã-Bretanha, o movimento pró-sufrágio feminino norte-americano, após fase constitucionalista, em que as campanhas eram conduzidas com moderação e com observância da lei e da ordem, a partir de 1910 a campanha se tornou militante (Abreu, 2002, p. 454-455). Inclusive, o ano de 1917 foi marcado por prisões abusivas, greves de fome, maus tratos, o que gerou indignação popular e forçou a abertura de comissão para sufrágio feminino no Congresso Nacional (Alves, 1980, p. 80-84).

Importante ressaltar que Alice Paul possuía experiência pelas campanhas de Pankhurst e inspirou mulheres estadunidenses a adotarem estratégias militantes, como escalar cercas ou acorrentar-se a elas, queimar fogueiras em frente à Casa Branca (Adickes, 2002), dentre outras, o que intensificou o movimento pró-sufrágio e levou, finalmente, em setembro de 1920, à ratificação da 19ª Emenda constitucional, a qual garantiu o direito ao voto a todas as mulheres americanas (Alves, 1980, p. 85).



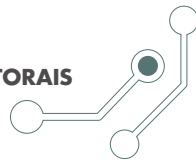
Por outro lado, deve-se ressaltar que a sua aprovação não impediu que a maioria dos estados do Sul restringisse o voto de mulheres que pertenciam a minorias, em razão da existência de leis discriminatórias (Kennedy, 2021). Apenas em 1965, o então presidente Johnson assina o *Voting Rights Act*, o qual aplicava a 15ª emenda em nível federal e, após diversos embates jurídicos, a Suprema Corte manteve a constitucionalidade da lei (Kennedy, 2021).

Dessa forma, percebeu-se que a 15ª Emenda não foi suficiente para garantir o voto a todas as pessoas negras, bem como a 19ª Emenda não resguardou o direito ao voto a todas as mulheres.

Recorrendo-se novamente a Angela Davis sobre a realidade das mulheres negras do Sul, explicou a autora (2016, 208-209) que, após a vitória do sufrágio feminino, esse grupo foi violentamente impedido de exercer seu direito recentemente adquirido. Inclusive, com o crescimento da violência da Ku Klux Klan em lugares como na Flórida, foram causados ferimentos e mortes de mulheres e crianças negras e, em outros lugares, elas foram proibidas de exercer o direito de forma mais branda.

De todo modo, ainda que tenham ocorrido esses fatos discriminatórios, pode-se dizer que a *Representation of the People Act*, aprovada no Parlamento inglês em 1918, assim como a 19ª Emenda à Constituição Americana (1920), são marcos fundamentais na história da emancipação de parte das mulheres na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, resultado de mais de três séculos de lutas por melhores condições social e política das mulheres (Abreu, 2002, p. 465).

Percebe-se que cada país teve sua própria história de luta pela conquista do voto feminino, inclusive muitos lugares tiveram êxito antes da Inglaterra e dos Estados Unidos, como a Nova Zelândia, que foi o primeiro país a promover o sufrágio feminino, em 1893; e a Finlândia, conhecida por ser o primeiro país da Europa que possibilitou o voto das mulheres, em 1907. No caso do Brasil, as mulheres passaram a usufruir desse direito em 1932 (Uvesp, 2020).



Independentemente do ano em que essa vitória foi concretizada, é possível perceber a relevância dos questionamentos femininos ao apontar as contradições trazidas pelo Iluminismo, que pregava a igualdade e a liberdade para todos, mas excluía grande parte dos grupos, cujos integrantes não fossem homens, brancos, ricos, proprietários de terra.

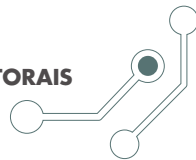
Assim, as mulheres passaram a exercer sua cidadania, pelo menos por meio do voto, com a possibilidade de escolha de seus representantes³. Entretanto, quando a discussão se volta à presença feminina como chefe do Poder Executivo ou nos parlamentos nacionais, a desigualdade de gênero ainda é evidente, como pode ser verificado nos dados divulgados pela ONU Mulheres (2020): apenas 6,2% dos chefes de governo e 7,2% dos chefes de Estado são do gênero feminino; enquanto mulheres correspondem a somente 24,7% da ocupação do cargo de ministro da Saúde e 24,9% dos assentos dos parlamentos nacionais.

Por outro lado, ainda que não seja o foco do presente artigo, vale ressaltar que até mesmo a atuação das sufragistas com a legítima luta pelo sufrágio feminino não foi totalmente fiel ao ideal democrático, como abordado anteriormente.

Tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, embora no início dos movimentos algumas mulheres tivessem como finalidade lutar não apenas pelo direito de voto, mas também pelo fim da escravização dos negros, quando perceberam que a união de objetivos poderia atrapalhar a conquista do sufrágio feminino, decidiram focar apenas nessa meta, deixando de lado a ideia de democracia como o governo de todos.

Assim, é inquestionável o avanço proporcionado pelos movimentos sufragistas para a concretização do ideal democrático, todavia é preciso ter em mente que a completa trajetória da democracia apenas só se torna possível quando todos os cidadãos, e não apenas uma parte deles, podem exercer seus direitos políticos ativamente.

³ Existem alguns casos que destoam da maioria dos países, como é o caso da Arábia Saudita, último país do mundo onde ainda era proibido o voto das mulheres. Apenas em 2015, as mulheres puderam votar e serem votadas pela primeira vez (Presse, 2015).



Considerações finais

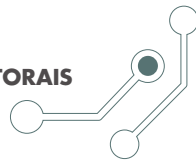
O conceito de democracia é mutante e adaptável. Embora presente no debate político ocidental há milênios, ainda instiga debates filosóficos, sociológicos, jurídicos. Majoritariamente, entende-se como o governo em que o poder é exercido pelo povo. Porém, a forma como esse poder se materializa e quem é considerado povo é o que tem norteado os debates democráticos.

Com o desencadeamento das revoluções liberais e com a institucionalização do capitalismo, o lugar da mulher ocidental sofreu mudanças significativas. A restrição das mulheres apenas ao ambiente doméstico passou a ser questionada, em especial por aquelas que observavam das suas salas de jantar as mudanças da sociedade e a solidificação da democracia representativa como regime dos países considerados desenvolvidos.

Tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, mulheres, na sua maioria de classes sociais mais abastadas e intelectualmente formadas, começaram a exigir o direito de participar das escolhas dos governantes e de se colocar como candidatas. A igualdade formal, garantia jurídica de cidadania, foi o primeiro movimento feminista em escala global, ocorrendo, no entanto, de forma diferente e em momentos distintos ao redor do mundo.

O direito ao voto para as mulheres trouxe ao debate público questionamentos conceituais de democracia e produziu, de formas heterogêneas, a depender da realidade local, a ressignificação da ideia de democracia, incluindo a metade da sociedade, que ficou excluída na formação estruturante da democracia moderna.

A busca pelo direito ao voto pelas mulheres possibilitou a luta pelo sufrágio universal, pela pluralidade de representação e por mudanças na pauta do debate público.



Entretanto, depois de mais de 130 anos, desde o direito das neozelandesas, a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão continua sendo aquém da representatividade numérica, econômica e social das mulheres na sociedade.

As barreiras que impedem as mulheres de participar ativamente da democracia podem não ser mais legais, porém são tão impositivas quanto. As questões sociais, econômicas e culturais ainda pesam no acesso e na permanência das mulheres nas disputas por poder.

Este artigo buscou resgatar o caminho das sufragistas inglesas e norte-americanas na conquista ao voto, no intuito de verificar se a luta sufragista desses países produziu uma democracia mais igualitária entre homens e mulheres. Observou-se que, à medida que o direito ao voto foi sendo alcançado em cada país, a ideia de democracia se tornou mais próxima da ideia de governo do povo.

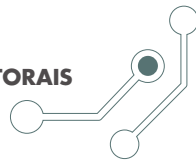
Por outro lado, deixou-se claro que os desafios para igualdade de gênero, inclusive no campo político, ainda são muitos, tendo em vista a limitada representatividade feminina com baixo número de mulheres nos cargos do Poder Executivo e nos Parlamentos.

Da mesma forma, refletiu-se acerca dos grupos que restaram excluídos da luta dos movimentos sufragistas e que até hoje reivindicam maior participação nas tomadas de decisão dos países, impossibilitando a concretização total do ideal democrático.

Conclui-se que a conquista do voto feminino, em razão da atuação dos movimentos sufragistas, foi essencial para tornar possível a participação das mulheres na política, tendo contribuído, ainda que não o suficiente, para a democracia. Todavia, esse movimento não debateu as questões sociais, raciais, econômicas e culturais que impedem que o sistema democrático seja efetivamente para todos.

Apesar da vitória das sufragistas, conclui-se também que o envolvimento das mulheres na política, inclusive das americanas e inglesas, ainda é pequeno, com pouco espaço de atuação e representatividade.





As sufragistas e toda a luta por direitos formais foram essenciais para abrir caminhos para a participação das mulheres e de outros grupos minorizados. Porém, as conquistas não foram suficientes para retirar da mão dos homens o controle do poder público.

Referências

ABREU, Maria Zina Gonçalves de. Luta das mulheres pelo direito de voto. Movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. *Arquipélago – Revista da Universidade dos Açores*, Ponto Delgada, 2ª série, VI, p. 443-469, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/61433997.pdf>. Acesso em: em 15 dez. 2021.

ADICKES, Sandra. Sisters, not demons: the influence of British suffragists on the American suffrage movement. *Women's History Review*, Londres, v. 11, n. 4, p. 675-690, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09612020200200336?needAccess=true&role=button>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.

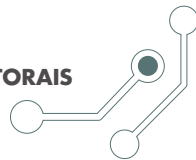
ALVES, Elizete Lanzoni Empoderamento feminino como instrumento de combate à violência política. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 23, n. 1, p. 51-70, 2021. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/14>. Acesso em: 24 maio 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Malheiros, 2003.

CRAMPE-CASNABET, Michèle. A mulher no pensamento filosófico do século XVIII. In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle. *História das mulheres no Ocidente: do Renascimento à Idade Moderna*. Porto: Edições Afrontamento, v. 3, p. 369-407. 1991.

COSTA, Adriana Ramos; MAGNO, Patricia Carlos. Reflexões iniciais por uma democracia feminista. In: SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasan de (org). *Tecendo fios das críticas do direito no Brasil – II*. Ribeirão Preto: FDRP,





v. 2, p. 537-560, 2020. Disponível em: http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2020/12/11-03_VOL-2__TECENDO-FIOS-2-V2-DIAGRAMACAO-FN-1.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

CRUZ, Amanda de Queirós. Olympe de Gouges: entre o iluminismo e a guilhotina. *Revista Aurora*, Marília, v. 1, n. 1, p. 27-38, jan./jun. 2018. Disponível em: https://revistaaurora.files.wordpress.com/2018/06/aurorav1n1_03_cruz.pdf. Acesso em: em 15 maio 2021.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Natalie Zemon. A mulher na “na política”. In: *História das mulheres: do Renascimento à Idade Moderna*. Porto: Edições Afrontamento, v. 3, p. 229-249, 1994.

GONZÁLEZ, Ana Isabel Álvarez. *As origens e a comemoração do dia internacional das mulheres*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2017. Disponível em: <https://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2010/03/Origens-Dia-Internacional-das-Mulheres-PAG-de-credito.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.

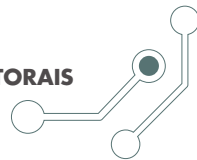
ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

KENNEDY, Lesley. *Voting Rights Milestones in America: A Timeline*. Disponível em: <https://www.history.com/news/voting-rights-timeline>. Acesso: em 18 dez. 2022.

LUGONES, Maria. Rumo a um feminismo descolonial. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 3, n. 22, p. 935-952, set./dez, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v22n3/13.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

MILL, John Stuart. *A Sujeição das mulheres*. São Paulo: Lebooks Editora. Edição do Kindle, 2019.

MOREIRA, Laís de Araújo. Direito e gênero: a contribuição feminista para a formação política das mulheres no processo de (re) democratização



brasileiro. *Gênero & Direito*, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 217-255, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/25010/15303>. Acesso em: 16 maio 2021.

ONU MULHERES. Covid-19, eleições municipais de 2020 e desafios para as candidaturas de mulheres. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/12/COVID19_2020_informe3.pdf. Acesso em: 17 maio 2021.

PIRES, Antonio Fernando. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRESSE, France. *Mulheres votam pela primeira vez em eleições na Arábia Saudita*. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/12/mulheres-votam-pela-primeira-vez-em-eleicoes-na-arabia-saudita.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

RODRIGUES, Almira. Mulher e democracia. *Fragmentos de Cultura*, Goiânia, v. 15, n. 7, p. 1.079 -1.216, jul. 2005. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/mulher_e_democracia.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

SILVA, Fabiane Ferreira da; RIBEIRO, Paula Regina Costa. Trajetória de mulheres na ciência: “ser cinetista” e “ser mulher”. *Ciênc. Educ.*, Bauru, v. 20, n. 2, p. 449-466, 2014.

UNIÃO DE VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Este mapa mostra o ano em que as mulheres tiveram o direito de votar em cada país do mundo*. Disponível em: <https://uvesp.com.br/portal/noticias/este-mapa-mostra-o-ano-em-que-as-mulheres-tiveram-o-direito-de-votar-em-cada-pais-do-mundo/>. Acesso em: 17 maio 2021.

Como citar este artigo:

MACHADO, Monica Sapucaia; AMBAR, Jeanne Carla Rodrigues; NARCIZO, Lorena de Fátima Sousa Araújo. A importância dos movimentos sufragistas ocidentais para a democracia. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 19-43, jul./dez. 2024.



**Da (im)possibilidade de
candidatura avulsa a cargo
eletivo sob a análise do
controle de convencionalidade**



Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade

The (im)possibility of Unaffiliated candidacy for elective office under the analysis of conventionality control

Claudio José Amaral Bahia*

Gabriel Bezerra da Silva**

Recebido em: 26/9/2024

Aprovado em: 24/10/2024

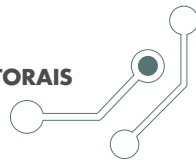
Resumo

No Brasil, é condição de elegibilidade a obrigatoriedade de filiação partidária. A norma constitucional prevê, a quem pretende candidatar-se a um cargo político eletivo, a exigência de um vínculo partidário (art. 14, § 3º, V, da CF/1988). Nesse contexto, inexistente a possibilidade de uma candidatura avulsa, por meio da qual se admitiria a qualquer cidadão concorrer a cargo político sem possuir filiação partidária, tampouco de candidatura independente, em que ao sujeito se exige filiação partidária, sem, contudo, exigir sua aprovação e escolha como candidato pela convenção do partido. Sob a perspectiva de que a viabilidade desses institutos constitui garantia ao exercício das liberdades políticas, busca-se lançar luz à atual condição de elegibilidade, consistente em filiação partidária e submetê-la à análise de controle de convencionalidade. Para tanto, procede-se ao apanhado histórico acerca da origem da regra que impôs a filiação partidária, bem como o estudo do instituto frente aos

* Pós-doutor pelo Ius Gentium Conimbrigae da Universidade de Coimbra (2020). Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Professor da Instituição Toledo de Ensino de Bauru e da Faculdade Iteana de Botucatu na graduação e na pós-graduação *lato* e *stricto sensu* na Instituição Toledo de Ensino de Bauru. Advogado.

** Mestrando em Direito pelo Instituto Toledo de Ensino – ITE/CEUB. Professor de Direito da Universidade Luterana do Brasil – Gravataí/RS (ULBRA 2024/1) das disciplinas de Direito Civil e Direito Processual Civil. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil (2022) e em Direito Público (2020); graduado em Letras (bacharel) – Redação e Revisão de Textos pela Universidade Federal de Pelotas (2014) e graduado em Direito pela Faculdade Atlântico Sul de Pelotas (2011). Procurador do Município de Tramandaí/RS. Advogado.



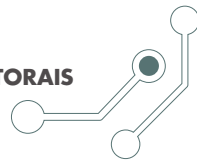


entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica. É possível concluir provisoriamente que o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se às disposições infraconstitucionais que estabelecem o regramento acerca do depositário infiel, por contrariá-lo, segundo entendimento adotado no RE n. 476.343/SP. Dessa forma, impede-se a prisão civil e, pelo mesmo motivo, deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, admitindo-se a possibilidade de candidatura avulsa no Brasil.

Palavras-chave: filiação partidária; condição de elegibilidade; candidatura avulsa; liberdade política; controle de convencionalidade.

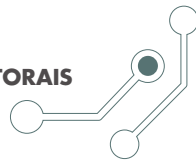
Abstract

In Brazil, party affiliation is a mandatory eligibility requirement. That is, the constitutional rule stipulates that any individual intending to run for an elective political office in Brazil must be affiliated with a political party (Art. 14, § 3º, V, Federal Constitution of Brazil). In this context, there is no possibility for an Unaffiliated candidacy, which would allow any citizen to run for political office without party affiliation, nor for a independent candidacy, where party affiliation is required, but without the need for party convention approval and selection as a candidate. From the perspective that the feasibility of these alternatives serves as a guarantee for the exercise of political freedoms, the goal is to shed light on the current eligibility condition requiring party affiliation and subject it to a conventionality review. To this end, a historical overview of the origin of the rule mandating party affiliation is provided, alongside an analysis of the principle in light of interpretations by the Inter-American Court of Human Rights concerning the American Convention on Human Rights – San José Pact. A preliminary conclusion suggests that if an international human rights treaty incorporated into Brazilian law produces a suspensive effect and supersedes an infraconstitutional provision, such as that governing the confinement of civil debtors (as in the RE n. 476.343/SP case, which prevents their civil imprisonment), it should likewise impact



infraconstitutional provisions regulating party affiliation as an eligibility requirement, thereby allowing for the possibility of independent candidacies in Brazil.

Keywords: party affiliation; eligibility requirement; unaffiliated candidacy; political freedom; conventionality control.



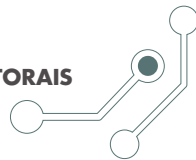
Introdução

O trabalho tem como propósito refletir sobre dois temas. O primeiro diz respeito à condição de elegibilidade, ou seja, à obrigatoriedade de filiação partidária, exigida pela Constituição Federal de 1988 (art. 14, § 3º, V), a todo cidadão que pretende candidatar-se a cargo público eletivo (cargo político). O segundo tema trata da possibilidade de submeter essa exigência ao controle de convencionalidade, considerando a viabilidade de candidaturas avulsas, instituto fundamental e expressão do exercício do direito à liberdade política e à cidadania.

Nesse contexto, a hipótese a ser desenvolvida visa verificar se a exigência constitucional de filiação partidária como condição para candidatura a cargo eletivo no Brasil viola tratados ou convenções de direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário e, por conseguinte, se a candidatura avulsa é compatível com o texto constitucional. Para tanto, realizar-se-á uma breve retrospectiva histórica dos aspectos relevantes à condição de elegibilidade, consistente na obrigatoriedade de filiação partidária no Brasil. Em seguida, realizar-se-á um estudo do instituto à luz dos entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica. Ao final, tecer-se-ão considerações acerca da natureza supralegal consagrada à CADH pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário n. 476.343/SP, e confrontá-las-á com a norma infraconstitucional que impõe a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A obrigatoriedade de filiação partidária não é uma exclusividade do sistema político brasileiro. Entretanto, essa condição de elegibilidade é a exceção nos sistemas políticos, e não a regra. Nesse contexto, vale registrar que o Brasil faz parte de um grupo muito restrito de países em que a filiação partidária é condição de elegibilidade, isto é, em que não se admite a candidatura avulsa. Segundo dados atualizados da Rede de informações





Eleitorais *ACE Project*¹, a que faz referência o *site* Politize², apenas 10% dos países não adotam a candidatura avulsa em qualquer dos poderes, do qual fazem parte o Brasil, a África do Sul, a Argentina, o Uruguai etc. Quanto ao restante dos países, alguns admitem que candidatos avulsos concorram apenas a cargos do Poder Legislativo, outros apenas a cargos do Executivo, e há um terceiro caso, o dos que admitem concorrer para ambos os cargos, grupo que representa 44% dos países, entre os quais estão os EUA, a França, Portugal, o Chile etc.

Nesse contexto, observa-se o quão relevante é acadêmica e politicamente o tema que envolve a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade no Brasil. Aliás, a matéria está em pauta, especificamente quanto às eleições majoritárias, sob o Tema n. 974 no STF³.

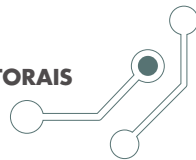
A liberdade constitui um direito fundamental assegurado no *caput* do art. 5º, da CF/1988. O exercício das liberdades civis e políticas compõe direito individual de primeira geração (dimensão), de caráter negativo, em relação ao qual o Estado possui dever de abstenção (obrigação de não-fazer). Segundo Lenza (2021, p. 1160):

os direitos humanos da 1ª. dimensão marcam a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito e, nesse contexto, o respeito às liberdades individuais, em uma verdadeira perspectiva de absenteísmo estatal”. E acrescenta, ainda, “tais direitos dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor da liberdade.

¹ Disponível em: <https://aceproject.org/epic-en/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

² Disponível em: <https://www.politize.com.br/candidaturas-avulsas-por-que-sao-proibidas/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5788240&numeroProcesso=1238853&classeProcesso=RE&numeroTema=974>. Acesso em: 6 nov. 2024; e <https://www.migalhas.com.br/quentes/316698/audiencia-publica-no-stf-discute-validade-de-candidaturas-avulsas-nas-eleicoes>. Acesso em: 17 jan. 2024.



Ao condicionar o direito do cidadão de pleitear e ocupar um cargo eletivo ao dever de associação a uma legenda, a norma constitucional impõe-lhe possível restrição à liberdade, em especial à liberdade política, de atuação e ao exercício da cidadania.

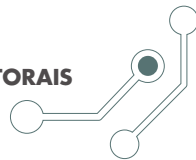
Ao ter de optar pelo partido a que deverá se associar, é esperado que o sujeito o faça em relação àquele cujo programa e diretrizes o satisfaçam integralmente ou o que melhor preencha suas expectativas. Nesse sentido, é possível conceber a hipótese em que o associado se encontre em verdadeiro conflito quanto a determinados temas, sobre os quais somente a casuística permitiria deliberar. Dessa forma, exigir-lhe a adoção e manutenção de posição pré-concebida sobre determinados temas e projetos políticos, e atuação de forma a levá-los a cabo, desconsiderando a conjuntura e variáveis eventualmente envolvidas, pode conduzi-lo à situação conflitante. Afinal, há duas opções: ou o filiado age politicamente de forma reflexiva e coerente com as ideias de que está convencido, divergindo do grupo; ou acata as determinações do partido a que aderiu, embora inconformado. A obrigatoriedade de filiação partidária, as regras do estatuto e as resoluções da cúpula do partido provocam a limitação da atuação do cidadão quanto ao exercício da liberdade política.

A situação acima exposta é muito comum no meio político-partidário e frequentemente veiculada pelos noticiários.^{4,5,6} Não menos comuns são as consequências e penalidades disciplinares a que se sujeitam os filiados quando discordam das determinações da legenda, conforme preveem os arts. 22 a 26 da Lei n. 9.096/1995, capítulos correspondentes à filiação, à fidelidade e à disciplina partidária, além das previstas junto ao respectivo estatuto. Nesse viés, as regras do estatuto e resoluções da cúpula do partido podem limitar a atuação do filiado, sua liberdade e autonomia políticas.

⁴ Disponível em: <https://exame.com/brasil/psdb-expulsa-filiado-que-apoia-candidato-do-pt-em-maua/>. Acesso em: 29 maio 2024.

⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/executiva-do-pdt-decide-expulsar-senador-que-votou-favor-da-pec-do-teto-20786372>. Acesso em: 29 maio 2023.

⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-decide-punir-deputados-que-votarem-a-favor-da-denuncia-contratemer.ghml>. Acesso em: 29 maio 2024.



1 Da condição constitucional de elegibilidade: da filiação partidária

O Sistema Político Brasileiro impõe ao cidadão que pretende concorrer a cargo eletivo a obrigatoriedade de filiação partidária. Independentemente do cargo, seja em relação ao Poder Executivo, seja em relação ao Legislativo, em qualquer das esferas federativas, condiciona o art. 14, § 3º, V, da Constituição da República Federativa do Brasil⁷, a associação do candidato a algum partido político⁸. Equivale a dizer que o Sistema Eleitoral Brasileiro atual veda a possibilidade da candidatura avulsa, por meio da qual se admitiria ao cidadão concorrer a cargo eletivo sem possuir filiação a partido político, bem como veda a candidatura independente, em que ao sujeito se exige filiação partidária, sem, contudo, exigir sua aprovação e escolha como candidato pela convenção do partido.

A filiação partidária como condição de elegibilidade passou a ser exigida no Brasil em 1945, com a edição do Decreto-Lei n. 7.586, denominado Lei Agamenon^{9,10}. A norma editada previu, em seu art. 39, a obrigatoriedade de registro do candidato em partido ou coligação como condição de elegibilidade¹¹. Desde então, o Sistema Eleitoral Brasileiro concede aos partidos políticos o que se denomina “monopólio da candidatura”. Contudo, inicialmente, os integrantes da comissão responsável por criá-lo mantiveram a candidatura avulsa, sobretudo por ter sido um instituto assegurado nos sistemas que o

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 mai. 2024.

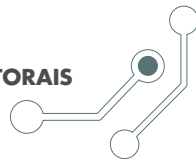
⁸ Dispõe o art. 87 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral): “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-agamenon>. Acesso em: 26 abr. 2024.

¹⁰ O Decreto Lei n. 7.586/1945, que pôs fim à possibilidade de candidatura avulsa, ficou conhecido por Lei Agamenon em referência à autoria da norma. O pernambucano Agamenon de Godói Magalhaes foi nomeado por Vargas à pasta de Ministro da Justiça, a quem coube a nomeação de comissão para elaboração do anteprojeto que resultaria na Lei Eleitoral de 1945. (Nogueira, 2016).

¹¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 30 abr. 2017.





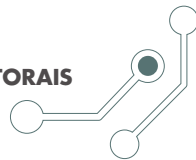
antecederam. Justificaram-no da seguinte forma: não competiria à lei “obrigar o eleitorado a se filiar a partidos, mas estes é que devem conquistá-lo pelo seu programa e pela confiança que inspirem seus diretores” (Castro *apud* Porto, 2002, p. 280-282). Prevaleceu, afinal, na comissão a ideia de que os candidatos deveriam ter a liberdade para optar em associar-se ou não a partidos. Além disso, receava-se que os partidos detivessem o monopólio dos processos eleitorais das candidaturas (Nogueira, 2016). Concluída a elaboração do anteprojeto de lei pela comissão, coube ao então Ministro da Justiça Agamenon revisá-lo, por quem acabou sendo excluída a candidatura avulsa, sob o argumento de que essa modalidade implicava a dispersão de votos (Nogueira, 2016).

O sistema eleitoral anterior ao instituído pelo Decreto-Lei n. 7.586/1945, por sua vez, dispensava a obrigatoriedade de filiação de candidato a partido político ou coligação. A ausência de vínculo partidário pelo candidato, ou, ainda, de registro prévio em órgão eleitoral, manteve-se como regra durante todo o Império e a República Velha, conforme descreve Nogueira (2016, p. 9):

Esta modalidade de candidatura [avulsa] foi utilizada durante todo o Império e a República Velha, constituindo-se num dispositivo que só pôde funcionar num ambiente em que os partidos não eram centrais nas disputas eleitorais e os candidatos não dependiam dos partidos para se elegerem. Durante o Império e a República, por exemplo, era possível votar em qualquer nome local, a única exigência era que o eleitor assinasse seu voto e que o candidato fosse também um eleitor. Não havia a inscrição prévia de candidatos ou partidos.

A norma eleitoral anteriormente editada, em 1932, por sua vez, assegurava a possibilidade de candidatura avulsa. Após a Revolução de 1930, o governo provisório de Vargas promulgou o Decreto n. 21.076/1932¹², segundo o qual se mantinha garantido ao candidato concorrer às eleições independentemente de constar de lista registrada, denominando-o de candidato avulso, conforme dispôs seu art. 58, parágrafo único.

¹² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 maio 2024.



Nem mesmo em 1934-1935, período durante o qual se pretendeu nova reforma eleitoral, conseguiu-se impedir a possibilidade de candidatura avulsa, de cuja defesa se encarregou o então deputado avulso Barreto Campelo¹³ (Nogueira, 2016). Em 1935, publicou-se a reforma do Código Eleitoral, denominada Lei n. 48¹⁴, de cujo texto constava a previsão do candidato avulso concorrer a cargo eletivo, não obstante a necessidade de registrá-lo previamente junto ao órgão eleitoral competente, segundo dispõe a redação dos arts. 84 e 88 da norma.

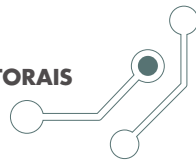
À época, Barreto Campelo (Nogueira, 2016) argumentava que o Brasil não possuía a tradição de partidos, razão por que deveria manter-se dessa forma. Extinguir a possibilidade de candidatura avulsa significava o completo rompimento com a nossa tradição, além de admitir a cassação arbitrária de direito dos cidadãos, na medida em que os compelia a votar em partidos. Advertia um grupo de políticos que o projeto que pretendia a consolidação de partidos não poderia comprometer a opinião daqueles cuja posição não se ajustasse a legendas partidárias. Para Campelo, equivaleria a um flagrante disparate o fato de uma democracia representativa obstar ou dificultar o acesso a cargo eletivo por candidatos avulsos (Nogueira, 2016).

Conforme se depreende, os anos de 1930 foram marcados pela intensa discussão sobre reformas no sistema político. Ao discuti-las, considerava-se fundamental a elaboração de um sistema cujos mecanismos pusessem fim a fraudes, a excessos e, sobretudo, à oligarquização da política verificados durante a República Velha (Nogueira, 2016). Segundo Nogueira (2016, p. 13-14):

[...] [políticos] temiam um controle exagerado por parte dos partidos. A defesa era para que as candidaturas e votações continuassem dentro das esferas de atuações dos candidatos ou eleitores e não nas de um órgão institucional. [...] No Brasil, no entanto, um sistema eleitoral cujo voto fosse

¹³ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-barreto-rodrigues-campelo>. Acesso em: 26 maio 2024.

¹⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 maio 2024.



exclusivamente voltado para partidos políticos (Legenda partidária) não era desejado pela maioria dos políticos que discutiam as reformas do sistema eleitoral durante a década de 1930, do mesmo modo que candidaturas exclusivamente partidárias tinham pesadas divergências.

É importante notar que a dispensa de filiação partidária vigeu em grande parte da história política do país. Desde o período imperial, a partir de 1822, até o final da República Velha, em 1930, não se exigia sequer inscrição prévia de candidatos ou partido em órgãos eleitorais como pressuposto para a candidatura. Na legislação seguinte (Decreto n. 21.076/1932), até às vésperas da edição da Lei n. 48, em 1935, a regra manteve-se. Após, ao editarem-na, mantiveram a possibilidade de participação do candidato avulso, todavia, exigiram-lhe a inscrição prévia em órgão eleitoral competente. Somente dez anos depois, findo o Estado Novo, com a Lei Agamenon, isto é, por disposição do Decreto-Lei n. 7.586/1945, passou-se a exigir do candidato a cargo eletivo filiação a partido político, além de conferir-lhe o monopólio da representação.

A alteração do sistema atual implica a quebra do monopólio da representação exercida pelos partidos políticos mediante o resgate do sistema de candidatura avulsa. A instituição desse sistema parece ser um anseio de parte da classe política, uma vez que é objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de forma recorrente. Destacam-se as seguintes: 1/2004¹⁵; 21/2006¹⁶; PEC 71/07¹⁷; 229/08¹⁸; 407/09¹⁹; 41/2011²⁰;

¹⁵ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>. Acesso em: 5 dez. 2024.

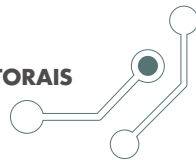
¹⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353315>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²⁰ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>. Acesso em: 5 dez. 2024.





PEC 7/2012²¹; 6/2015²² e 350/2017²³. Dentre as razões mais recorrentes a favor da instituição da candidatura avulsa no Brasil, destacam-se a crise dos partidos políticos, a (falta de) liberdade e legitimidade da representação democrática e o descolamento entre a classe política e a sociedade civil²⁴. O sentimento da necessidade de renovação da maneira de se fazer política, aliado ao desejo de maior participação popular, também se mantém presente como ideal por parte da classe política. De outro lado, expõem-se opiniões em sentido contrário, segundo as quais advogam que a possibilidade de candidatura avulsa implica risco de enfraquecimento dos partidos políticos, bem como a desinstitucionalização da democracia e a dificuldade de implementação da candidatura independente. A candidatura avulsa é tema que está afeto ao STF e pendente de julgamento no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.238.853, rel. min. Luís Roberto Barroso, sob a sistemática da repercussão geral, Tema n. 974 (Brasil, 2021)²⁵.

2 Da insuscetibilidade de submissão da exigência de filiação partidária a controle de constitucionalidade

O exercício do direito de candidatar-se a cargo eletivo no Brasil sujeita-se à obrigatoriedade de filiação partidária, que constitui norma originária da Constituição Federal de 1988. Não obstante se possa entender que essa condição de elegibilidade seja incompatível com princípios fundamentais estruturantes e com os direitos e garantias fundamentais assegurados na Carta Magna, como norma originária, o dispositivo é insuscetível de controle de

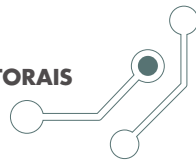
²¹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²² Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²⁴ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/316698/audiencia-publica-no-stf-discute-validade-de-candidaturas-avulsas-nas-eleicoes>. Acesso em: 17 jan. 2024.

²⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=974>. Acesso em: 5 dez. 2024.



constitucionalidade, segundo entendimento firmado na ADI n. 815/DF²⁶. Em observância ao princípio da unicidade da Constituição e sob o entendimento de que inexistente hierarquia entre normas originárias da Constituição, aliás, nem mesmo a violação de cláusula pétrea²⁷ por norma originária poderia vulnerá-la, não obstante a tese advogada em sentido contrário pelo jurista alemão Otto Bachof (Coêlho, 2016)²⁸.

Portanto, eventual tese acerca da incompatibilidade da obrigatoriedade de filiação partidária, como condição de elegibilidade, frente às demais normas constitucionais²⁹, não constitui fundamento para afastá-la do ordenamento, sobretudo na esteira de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2014).

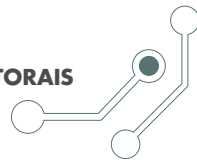
A criação de condições para acesso a cargo eletivo constituiu faculdade do poder constituinte originário. E, nesse sentido, o constituinte originário diligentemente predeterminou algumas condições, todavia, atribuiu à lei ordinária regulamentá-las, ao expressamente predeterminar “na forma da lei”. Dada a necessidade de realizar interpretação literal do dispositivo, pede-se vênia para indicá-lo abaixo (Brasil, 1988):

²⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-21/constituicao-controle-constitucionalidade-constituicoes-estaduais/>. Acesso em: 12 de ago. 2024. (Coêlho, 2016).

²⁷ Na condição de cláusulas pétreas, a garantia do voto direto e os direitos e garantias fundamentais (art. 60, II e IV, e arts. 1º a 17, da CF/1988) constituem princípios estruturantes do Estado e garantias de direitos individuais dos sujeitos. Não obstante a impossibilidade jurídica de submeter o instituto de obrigatoriedade de filiação partidária a controle de constitucionalidade, tendo eles como norma paradigma, não há óbice à realização de estudo acerca do significado e alcance desses institutos, em especial o do voto direto, na medida em que não se desconhece que a expressão “voto direto” compreende entendimento alargado, embora parte da doutrina o faça com maior rigor, a exemplo do mestre constitucionalista Canotilho.

²⁸ Otto Bachof aborda em sua obra Normas Constitucionais Inconstitucionais a possibilidade de as normas originárias da constituição sofrerem controle de constitucionalidade (teoria não adotada em nosso sistema, entendimento firmado na ADI n. 815/DF).

²⁹ Os princípios fundamentais estruturantes, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (art. 1, II, III e V, e art. 3º, I), os direitos e garantias individuais, tais como as liberdades de crença, de manifestação e de associação (art. 5º, IV, VIII e XX) constituem dispositivos potencialmente vulnerados frente à exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, que, isoladamente, são insuscetíveis de servir como parâmetro de controle de constitucionalidade por que a norma relativa à obrigatoriedade de filiação partidária é norma original da CF/1988.



Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

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

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a *filiação partidária*; Regulamento. (Grifo nosso).

A redação do § 3º do art. 14 da CF/1988 conferiu à norma infraconstitucional (na forma da lei) dispor sobre as condições de elegibilidade.

Vale registrar que o art. 87 do Código Eleitoral³⁰, Lei n. 4.737/1965, já previa a filiação partidária como condição de elegibilidade. Posteriormente, editou-se a Lei n. 9.504/1997 a fim de regulamentar as eleições e, na oportunidade, o art. 9º³¹ e o 11, § 14³², que previram, além da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade, consubstanciando, cumulativa e expressamente, a impossibilidade das modalidades de candidaturas avulsa e independente.

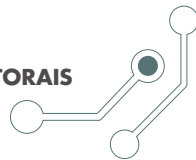
Nesse contexto, a discussão acerca da inconstitucionalidade da exigência de filiação partidária é superada por se tratar de norma originária da Constituição, sem prejuízo, entretanto, de revisitá-la para reanalísá-la sob o aspecto infraconstitucional, em consideração à faculdade do legislador constituinte de prevê-la, na forma da lei, oportunidade em que conferiu à lei ordinária o dever de regulamentá-la.

³⁰ Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. (Brasil, 1965) Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição.

³¹ Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo. (Redação dada pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).

³² Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).



Nesta esteira, em observância aos princípios que regem a República Federativa do Brasil quanto a suas relações internacionais (art. 4º), o art. 5º, § 2º, da CF/1988 dispôs que “os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988). O dispositivo inaugura o instituto denominado pela doutrina de controle de convencionalidade, consistente na possibilidade de verificar a compatibilidade das normas internas em relação às disposições a que se comprometeu o Estado brasileiro enquanto signatário de tratados internacionais sobre direitos humanos.

Incorporada ao ordenamento mediante o Decreto n. 7.030/2009 (Brasil, 2009), a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõe no art. 2º, 1, a, o conceito de Tratado:

1. Para os fins da presente Convenção:

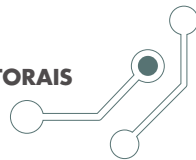
a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 45/2004 (Brasil, 2004) introduziu o § 3º no art. 5º da CF/1988³³ de forma a imprimir importância e conferir estatuta de natureza constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos incorporados em conformidade com o processo legislativo previsto para aprovação de emenda à Constituição (art. 60, § 2º, da CF/1988). Com o advento da norma que conferiu estatuta

³³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004) (*Vide* ADIN n. 3392) (*Vide* Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição) (Brasil, 1988).



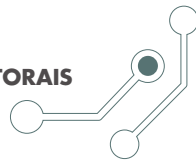
facultativa de emenda constitucional às convenções e aos tratados sobre direitos humanos, surgiu a discussão acerca da estatura jurídica das normas introduzidas ao ordenamento que disponham sobre direitos humanos sem que obtivessem aprovação por emenda constitucional.

3 Da natureza supralegal da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica

Em 2008, o STF foi provocado a se manifestar a respeito do tema. A reflexão recaiu sobre a forma de incorporação e a hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos, com o advento da EC n. 45/2004 (Brasil, 2004), que provocou a possibilidade de incluí-los no ordenamento com estatura constitucional (art. 5º, § 3º, da CF/1988). Naquela oportunidade, a Corte Suprema conheceu dos RE n. 466.343/SP e 349.703/SP³⁴ e firmou o entendimento de que os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, se não incorporados na forma do art. 5º, § 3º, da CF/1988, têm natureza de norma supralegal e, conseqüentemente, paralisam a eficácia de todo ordenamento infraconstitucional em sentido contrário (Lenza, 2021).

O objeto do recurso extraordinário, interposto pelo Banco Bradesco, foi a pretensão de infligir a pena de prisão civil ao devedor fiduciante inadimplente que deixou de entregar o veículo adquirido mediante alienação fiduciária à instituição financeira credora. Dois temas foram objeto de apreciação pela E. Corte: a possibilidade de compreender o devedor fiduciante como depositário do veículo, conseqüentemente, reputá-lo como depositário infiel e infligir-lhe a pena de prisão civil excepcionada no art. 5º, LXVII, da CF/1988; e, superada essa discussão, compreender a natureza dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento interno sem observância do rito necessário a conferir-lhe natureza de emenda constitucional (art. 5º,

³⁴ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.



§ 3º, da CF/1988), considerando que a redação do art. 7º da CADH (Brasil, 1992) afasta a possibilidade de prisão civil por dívida como regra e a excepciona apenas por dívida alimentar.

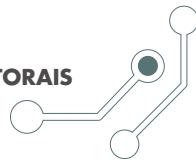
A depender da natureza conferida à norma internacional incorporada, a norma interna torna-se suscetível de controle de convencionalidade, caso manifeste conflito com dispositivo do pacto internacional³⁵, em razão da redação do art. 5, § 2º, da CF/1988, que expressamente assegura que os direitos e as garantias previstos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Na oportunidade do julgamento dos RE n. 466.343/SP e 349.703/SP³⁶, seguido da relatoria e voto do Ministro Cezar Peluso, o Ministro Gilmar Mendes encabeçou a tese segundo a qual os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, se não incorporados na forma de emenda constitucional, dispõem de estatura supralegal. De maneira a contextualizar a discussão, ao introduzir o seu voto, Mendes destaca o seguinte:

Com a adesão do Brasil a essa convenção, assim como ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, sem qualquer reserva, ambos no ano de 1992, iniciou-se um amplo debate sobre a possibilidade de revogação, por tais diplomas internacionais, da parte final do inciso LXVII do art. 5º da Constituição Brasileira de 1988, especificamente, da expressão “depositário infiel”, e, por consequência, de toda a legislação infraconstitucional que nele possui fundamento direto ou indireto. (Brasil, 2008, p. 1136)

³⁵ “7. Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.

³⁶ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 5 dez. 2024.



Observa-se que a possibilidade de incorporação das convenções e dos tratados internacionais sobre direitos humanos no ordenamento interno desencadeou não só a reflexão sobre a natureza dessas normas (espécie de norma), mas também sobre a produção de efeito em relação a normas internas preexistentes, que supostamente estariam suscetíveis de sofrer revogação, dada a possível relação hierárquica havida entre elas. Aliás, a discussão desencadeou-se já na promulgação da Constituição de 1988, oportunidade em que surgiram diversas interpretações que consagraram um tratamento diferenciado aos tratados relativos a direitos humanos em razão do disposto no § 2º, do art. 5º, da CF/1988, no entender e voto do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2008).

Nas palavras do Ministro (Brasil, 2008, p. 1137):

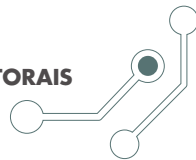
Essa disposição constitucional deu ensejo a uma instigante discussão doutrinária e jurisprudencial – também observada no direito comparado – sobre o *status* normativo dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, a qual pode ser sistematizada em quatro correntes principais, a saber:

- a) a vertente que reconhece a natureza *supraconstitucional* dos tratados e convenções em matéria de direitos humanos;
- b) o posicionamento que atribui caráter *constitucional* a esses diplomas internacionais;
- c) a tendência que reconhece o *status* de *lei ordinária* a esse tipo de documento internacional;
- d) por fim, a interpretação que atribui caráter *supralegal* aos tratados e convenções sobre direitos humanos.

Ao explicar a tese de item a) relativa à natureza supraconstitucional dos tratados e das convenções em matéria de direitos humanos, Mendes expôs a vertente de Bidart Campos³⁷ e de Celso Albuquerque³⁸, para os quais há preponderância dos tratados de direitos humanos em relação às normas

³⁷ BIDART CAMPOS, German J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea; 1991, p. 353.

³⁸ Cf. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. O §2º do art. 5º da Constituição Federal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 25-26.



constitucionais, de forma a otimizá-las, razão pela qual nem mesmo emenda constitucional implicaria revogação do tratado internacional sobre direitos humanos anteriormente incorporado.

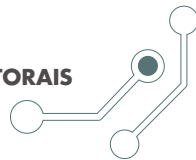
De outro lado, diante dos contrassensos resultantes da eventual supremacia dos tratados sobre direitos humanos em relação à norma constitucional, o ministro referiu o posicionamento de Cançado Trindade³⁹ e de Flávia Piovesan⁴⁰, segundo o qual os tratados sobre direitos humanos possuiriam estatura constitucional, não obstante o esvaziamento da discussão quanto a esse aspecto em virtude da promulgação da EC n. 45/2004. A esse respeito, o Ministro Gilmar Mendes destacou, em voto proferido no RE n. 466.343/SP:

Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico. (Brasil, 2008, p. 1144).

Ao manifestar seu entendimento acerca do lugar privilegiado a ser conferido aos tratados sobre direitos humanos no ordenamento jurídico, Mendes consignou que se torna ainda mais difícil defender a tese de item c) após a promulgação da EC n. 45/2004, segunda a qual os tratados de direitos humanos poderiam ser concebidos como equivalentes às leis ordinárias. Segundo o ministro, nessa hipótese, “tais acordos não possuiriam a devida legitimidade para confrontar, nem para complementar o preceituado pela Constituição Federal em matéria de direitos fundamentais” (Brasil, 2008, p. 1145).

³⁹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor; 2003.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

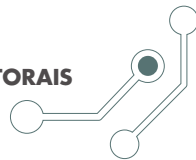


Não obstante, o Ministro Mendes relembra que o STF travou a discussão sobre a prisão civil do devedor como depositário infiel na alienação fiduciária em garantia no HC n. 72.131/RJ, na ADI n. 1.480-3/DF, no RE n. 206.482-3/SP, no HC n. 81.319-4/GO e manteve firme até 2005 o entendimento atualmente superado de que, por ser norma geral, o dispositivo do tratado sobre direitos humanos objeto de análise constituiria norma geral e não revogaria a legislação ordinária de caráter especial, conforme segue excerto” (Brasil, 2008, p. 1146):

Na ocasião, reafirmou-se o entendimento de que os diplomas normativos de caráter internacional adentram o ordenamento jurídico interno no patamar da legislação ordinária e eventuais conflitos normativos resolvem-se pela regra *lex posterior derogat legi priori*. Preconizaram esse entendimento também os votos vencidos dos Ministros Marco Aurélio, Francisco Rezek e Carlos Velloso. Deixou-se assentado, não obstante, seguindo-se o entendimento esposado no voto do Ministro Moreira Alves, que o art. 7º (7) do Pacto de San José da Costa Rica, por ser norma geral, não revoga a legislação ordinária de caráter especial, como o Decreto-Lei n. 911/69, que equipara o devedor-fiduciante ao depositário infiel para fins de prisão civil.

Entretanto, no entender do Ministro Gilmar Mendes, há disposições da Constituição de 1988 que conduzem o intérprete a realidades normativas relativamente diferenciadas em contraponto à concepção tradicional do direito internacional público, as quais revelam a necessidade de uma maior abertura constitucional ao direito internacional e ao direito supranacional. Dentre as disposições, o parágrafo único do art. 4º da CF/1988 sinaliza que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Nesse sentido, Mendes registra que “vários países latino-americanos já avançaram no sentido de sua inserção em contextos supranacionais, reservando aos tratados internacionais de direitos humanos lugar especial no ordenamento



jurídico, algumas vezes concedendo-lhes valor normativo constitucional” (Brasil, 2008, p. 1151), dentre os quais o Paraguai⁴¹ e a Argentina⁴². No sentir do ministro, esse panorama internacional revelou-se “uma tendência contemporânea do constitucionalismo mundial de prestigiar as normas internacionais destinadas à proteção do ser humano” (Brasil, 2008, p. 1151). E, assim, Mendes acenou para a premente necessidade de reflexão e revisitação do tema pela jurisprudência da Corte Suprema brasileira (Brasil, 2008, p. 1152):

No continente americano, o regime de responsabilidade do Estado pela violação de tratados internacionais vem apresentando uma considerável evolução desde a criação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, adotada por conferência interamericana especializada sobre direitos humanos, em 21 de novembro de 1969.

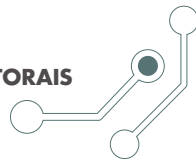
Entretanto, na prática, a mudança da forma pela qual tais direitos são tratados pelo Estado brasileiro ainda ocorre de maneira lenta e gradual. E um dos fatores primordiais desse fato está no modo como se tem concebido o processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica interna.

Tudo indica, portanto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sem sombra de dúvidas, tem de ser revisitada criticamente.

Ora, adotar e manter a tese da legalidade implicaria aceitar a possibilidade de o Estado brasileiro descumprir unilateralmente o ajuste internacional e violar o que dispõe o art. 27 da Convenção de Viena sobre

⁴¹ Constituição do Paraguai, de 20/6/1992, art. 145: “A República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural.” (Paraguai, 1992).

⁴² A Constituição da Argentina, no inciso 24 do artigo 75, estabelece que “Corresponde ao Congresso: aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis.” (Argentina, 1995).



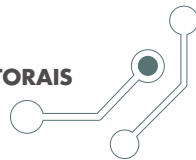
o Direito dos Tratados, segundo o qual “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado [...]” (Brasil, 2009).

Por essas razões, à Corte Suprema pareceu adequada a revisitação crítica e, mais consistentemente, a adoção de novo entendimento acerca do *status* normativo dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento sem observância do rito necessário à emenda constitucional. Ao fazê-lo, a jurisprudência brasileira espelhou a política internacional adotada também pela Alemanha⁴³ e pela Grécia⁴⁴, conferindo aos tratados internacionais sobre direitos humanos a natureza supralegal (Brasil, 2008, p. 1158).

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de *supralegalidade* aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de *supralegalidade*. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.

⁴³ Art. 55 da Constituição da França de 1958: “*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.*” (Tradução nossa: Os tratados ou acordos regularmente ratificados ou aprovados têm, desde sua publicação, uma autoridade superior à das leis, sob a condição, para cada acordo ou tratado, de sua aplicação pela outra parte). (França, 1958).

⁴⁴ Art. 28 da Constituição da Grécia de 1975: “*The generally recognized rules of international law and the international conventions after their ratification by law and their having been put into effect in accordance with their respective terms, shall constitute an integral part of Greek law and override any law provision to the contrary.*” (Tradução nossa: As regras geralmente reconhecidas do direito internacional e as convenções internacionais, após sua ratificação por lei e sua entrada em vigor de acordo com seus respectivos termos, constituirão parte integrante do direito grego e prevalecerão sobre qualquer disposição legal em contrário). (Grécia, 1975).



A superação jurisprudencial consagrou aos tratados internacionais sobre direitos humanos, sem que obtivessem aprovação na forma de emenda constitucional, natureza supralegal, não só com fundamento no direito comparado, mas também em instituto de direito tributário brasileiro, consubstanciado no art. 98, do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966)⁴⁵, denominado princípio da prevalência. Quanto a esse aspecto, destacou o Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2008, p. 11156):

No Direito Tributário, ressalto a vigência do princípio da prevalência do direito internacional sobre o direito interno infraconstitucional, previsto pelo art. 98 do Código Tributário Nacional. Há, aqui, uma visível incongruência, pois admite-se o caráter especial e superior (hierarquicamente) dos tratados sobre matéria tributária em relação à legislação infraconstitucional, mas quando se trata de tratados sobre direitos humanos, reconhece-se a possibilidade de que seus efeitos sejam suspensos por simples lei ordinária.

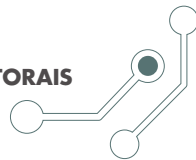
Ato contínuo, o ministro propôs a seguinte produção de efeitos aos tratados internacionais incorporados em relação às normas internas com as quais eventualmente conflitem e concluiu o seguinte em relação à pretensão relativa à prisão civil do depositário infiel (Brasil, 2008, p. 1160):

Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.

[...]

Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário

⁴⁵ Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

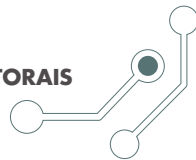


infiel (art. 5º, inciso LXVII) **não foi revogada** pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art.11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), **mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação RE 466.343 / SP infraconstitucional que disciplina a matéria**, incluídos o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei n. 911, de 1º de outubro de 1969.

Conclui-se que o STF superou sua jurisprudência ao julgar o Recurso Extraordinário n. 466.343/SP, consagrou à CADH natureza supralegal e conferiu-lhe efeito paralisante em relação às normas internas com que eventualmente conflitem. A um só tempo, a Corte Suprema pôs fim ao conflito particular – ao paralisar a eficácia jurídica do art. 652, do Código Civil/2002, impedindo a prisão de depositário infiel – e firmou precedente importante acerca da natureza dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro sem que obtivessem aprovação por emenda constitucional.

4 Dos entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade: *case Yatama vs. Nicarágua (2005)* e *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos do México (2008)*

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) manifestou-se em dois momentos distintos sobre seu entendimento acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade. Sob a justificativa de que a condição afronta o art. 23 (2) da CADH e no propósito de interpretá-lo, a Corte foi provocada em dois momentos e firmou também entendimentos distintos sobre o tema.



Em 2005, foi provocada a manifestar-se no caso *Yatama vs. Nicarágua*⁴⁶ e, em 2008, no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos do México*⁴⁷.

Surgida em 1970, a Yatama (Organização dos Filhos da Mãe Terra) constitui uma organização nicaraguense em que encontram proteção e representação as comunidades indígenas locais. Entretanto, somente em 1987 a organização passou a adotar essa denominação. Inicialmente, obteve outras denominações, dentre as quais Alpromisu e Misurasata. Em 1978, Yatama passou a atender os municípios das Regiões Autônomas do Atlântico Norte (RAN). Em 1990, passou a participar das eleições regionais enquanto associação de inscrição popular, a quem exigia-se apenas a coleta de um número mínimo de assinaturas.

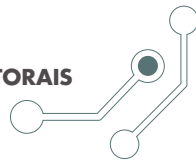
Entretanto, no ano de 2000, editou-se a Lei Eleitoral da Nicarágua e, a partir dela, impôs-se que a associação, como condição para indicação de candidatos às eleições, obtivesse natureza de partido político. A exigência constante da nova Lei Eleitoral encontrou resistência nas comunidades indígenas, na medida em que a associação Yatama não possuía tal pretensão, especialmente pela dificuldade de angariar fundos a partir da conversão da associação em partido político.

Irresignada, Yatama provocou a Corte IDH a manifestar-se a respeito da nova Lei Eleitoral da Nicarágua sob o fundamento de que sua redação impôs uma exigência que violava o art. 23 (2) da CADH. Considerando especificamente a peculiaridade e as circunstâncias do caso concreto, relativamente à exigência da nova lei nicaraguense, sob a perspectiva das disposições da CADH, a Corte IDH firmou o entendimento segundo o qual não há disposição na Convenção Americana que “permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de um partido” (CIDH, 2005, par. 215). Concluiu, portanto, que a nova lei violou o exercício dos direitos políticos consignados no art. 23 do Pacto São José da Costa Rica ao impossibilitar a oportunidade de candidatura dos

⁴⁶ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_por.pdf. Acesso em 4 nov. 2024. (CIDH, 2005).

⁴⁷ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.



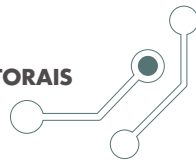


sujeitos indicados pelo Yatama nas eleições municipais no ano de 2000. Não obstante, a Corte reconheceu a importância e a relevância do fortalecimento dos partidos políticos, sem, contudo, figurarem como condição exclusiva de acesso aos cargos eletivos. Seguramente, o caso Yatama *vs.* Nicarágua constituiu o mais emblemático e citado julgado ao se referenciar e discutir a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade.

Posteriormente, a Corte IDH foi provocada a se manifestar mais uma vez a respeito do tema, no caso denominado Castañeda Gutman *vs.* México. Ao fazê-lo, a Corte enfrentou a irrisignação de Castañeda Gutman frente à lei mexicana que exigia a indicação do candidato exclusivamente por partido político como condição de elegibilidade, sob fundamento de que ela violava o art. 23 (2) da CADH. No ano de 2008, a Corte proferiu sentença, considerando o caso concreto, oportunidade em que se manifestou pela inexistência de imposição de um sistema ou de uma modalidade para o exercício do direito de voto e de ser votado, interpretando o dispositivo como delineamento geral de conteúdo mínimo acerca dos direitos políticos:

O sistema interamericano não impõe um sistema eleitoral determinado nem uma modalidade específica para o exercício dos direitos de voto e de ser votado. A Convenção Americana estabelece delineamentos gerais que determinam um conteúdo mínimo dos direitos políticos e permite que os Estados, dentro dos parâmetros convencionais, regulem esses direitos de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de uma sociedade para outra, inclusive em uma mesma sociedade, em diferentes momentos históricos. (CIDH, 2008, par. 153-166, tradução nossa).

Vale destacar que a Corte fez referência ao caso anteriormente apreciado (CIDH, 2005), em relação ao qual há um verdadeiro *distinguishing*. No atual julgado, não existiam as circunstâncias evidenciadas no caso Yatama, porque não se tratava de um grupo vulnerável colocado à margem da disputada eleitoral, ao ser impedido de acessar alguma alternativa para obter acesso à participação das eleições. Ao contrário, constou da sentença que Castañeda Gutman “tinha



diversas alternativas idôneas para ser indicado como candidato” (CIDH, 2008, par. 172). Não obstante, esclareceu que ambos os sistemas eleitorais, seja por candidaturas viabilizadas por partidos políticos, seja por candidatos avulsos/independentes, são válidos (CIDH, 2008).

Ao final, a Corte IDH acolheu a tese do Estado do México e adotou o entendimento, no caso concreto, de que a exigência da nova lei, consistente na filiação partidária como condição de elegibilidade, justificava-se social, histórica e politicamente. Ato contínuo, a Corte consignou que a obrigatoriedade de filiação partidária não ofende o art. 23 (2) CADH:

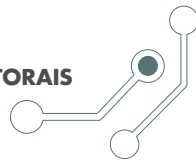
[...] a Corte considera que ambos os sistemas, um construído sobre a base da exclusividade dos partidos políticos, e outro que admite também candidaturas independentes, podem ser compatíveis com a Convenção e, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos da definição política que o Estado faz, de acordo com suas normas constitucionais. [...] Nesse sentido, os Estados devem avaliar, de acordo com seu desenvolvimento histórico e político, as medidas que permitam fortalecer os direitos políticos e a democracia, e as candidaturas independentes podem ser um desses mecanismos, entre muitos outros. (CIDH, 2008, par. 204, tradução nossa).

Diante do exame do caso Castañeda Gutman, a Corte consignou que cabe ao Estado definir qual o sistema político que melhor lhe aprouver, segundo seu desenvolvimento histórico e político, de maneira a fortalecer os direitos políticos e a democracia.

5 Da (im)possibilidade da candidatura avulsa sob a análise de controle de convencionalidade: do efeito paralisante conferido à CADH em relação ao dispositivo infraconstitucional que dispõe sobre as condições de elegibilidade em sentido contrário

O raciocínio jurídico realizado pelo Ministro Gilmar Mendes no RE n. 466.343/SP conduziu à tese que conferiu natureza supralegal ao art. 7º (7) CADH e efeito paralisante à eficácia do art. 652, do Código Civil/2002.





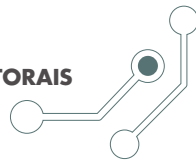
Em outras palavras, se o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que estabelece o regramento acerca do depositário infiel, impedindo-o de sofrer prisão civil, deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, ao contrariá-lo.

O art. 7º da CADH dispõe sobre direito à liberdade pessoal e assegura, no item 7º, que “ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar” (Brasil, 1992), ressaltando a hipótese do devedor de alimentos. Por sua vez, o art. 652 do Código Civil/2002 prevê que, “seja o depósito voluntário ou necessário, o depositário que não o restituir quando exigido será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano, e ressarcir os prejuízos” (Brasil, 2002).

Ora, a possibilidade de aplicação de prisão civil por dívida constitui uma exceção prevista no inciso LXVII do art. 5º da CF/1988, do qual se extrai que “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel” (Brasil, 1988). Todavia, em relação à hipótese da prisão do depositário infiel, o art. 652 do Código Civil/2002 é que a regulamenta. Nessa esteira de raciocínio, o tratado sobre direitos humanos passa a integrar o ordenamento jurídico brasileiro e produz efeito paralisante à eficácia da norma infraconstitucional que regulamenta o tempo durante o qual a prisão é admitida excepcionalmente. Portanto, por ausência de norma vigente que disponha sobre o modo como a prisão civil por dívida decorrente de depositário infiel seria excepcionalmente passível de ser infligida, torna-se insuscetível de aplicá-la.

De igual forma, incorporada ao ordenamento brasileiro, a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que, ao regulamentar a filiação partidária, como condição de elegibilidade, a contrarie.





A fim de melhor visualizá-lo, pede-se vênua para indicar na íntegra o art. 23 do pacto, que trata dos direitos políticos do cidadão (Brasil, 1992):

Artigo 23

Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

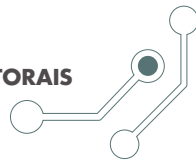
b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (Grifo nosso).

O item 1º, b), do art. 23, da norma incorporada, assegura a todo cidadão o gozo do direito e da oportunidade de “votar e ser eleito em eleições periódicas [...]” (Brasil, 1992). O item 2º, da mesma norma, por sua vez, admite que a lei possa regular o exercício desse direito e dessa oportunidade exclusivamente pelos motivos que passar a expor: “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (Brasil, 1992). Por sua vez, o pacto de que o Brasil é signatário veda a edição de restrições ou, ainda, de regulamentação legal ao exercício e à oportunidade do cidadão de ser eleito por motivos que não sejam aqueles admitidos expressamente em seu item 2º. Com efeito, a filiação partidária não consta do rol de hipóteses restritivas, excepcional e expressamente admitidas pelo art. 23, (2), da CADH.

Ora, as condições de elegibilidade devem ser regulamentadas na forma da lei, em observância ao que prescreve o § 3º, do art. 14, da CF/1988: “são condições de elegibilidade, na forma da lei” (Brasil, 1988). Significa



dizer que coube à norma infraconstitucional tratar sobre a filiação partidária como condição de acesso a cargo público eletivo, por expressa disposição constitucional. Por sua vez, o art. 87 da Lei n. 4.737/1965, bem como os arts. 9º e 11, § 14, da Lei n. 9.504/1997 regram a filiação partidária como condição de elegibilidade, respectivamente dispondo:

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição. (Brasil, 1965).

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo. (Redação dada pela Lei n. 13.488, de 2017). (Brasil, 1997).

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

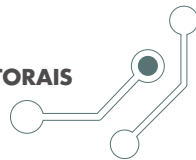
[...]

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).

Seguramente, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, o tratado sobre direitos humanos produz efeito paralisante à eficácia das normas infraconstitucionais que regulamentam os critérios acerca da filiação partidária, em sentido contrário, tal qual o faz no que diz respeito ao tempo durante o qual a prisão é admitida excepcionalmente, em relação ao depositário infiel. Portanto, por ausência de norma eficaz que disponha sobre a forma como a filiação partidária deverá ocorrer para fins de condicionamento de acesso a cargo público eletivo, torna-se insuscetível de exigi-la.

De igual forma, incorporada ao ordenamento brasileiro, a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que regulamenta a filiação partidária como condição de elegibilidade, por haver conflito das normas.





Nesse sentido é que o representante do Ministério Público Federal promoveu a seguinte manifestação no RE n. 1.238.853, Tema n. 974, do STF (Brasil, 2021, fl. 1.064):

O art. 23, inc. 1, *b*, e o inc. 2, do Pacto de São José veda a restrição da capacidade eleitoral passiva por motivos diversos dos ali estabelecidos, entre os quais não se inclui a filiação partidária, de sorte que o art. 14, § 3º, da CR foi por ele privado de eficácia: licitude das candidaturas avulsas no direito brasileiro.

Parecer pelo não conhecimento do recurso extraordinário ou, caso superada a preliminar, por seu provimento.

Do contrário, o Brasil estaria violando o Pacto (Brasil, 1992) de que é signatário, ao suprimir ou, ainda, ao limitar o gozo e o exercício dos direitos e liberdades civis e políticas em maior medida do que nele assegurado, conforme extrai-se do art. 29 da norma incorporada:

Artigo 29

Normas de Interpretação

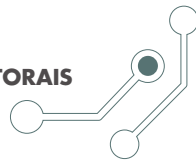
Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, *suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;*

[...]

d) *excluir ou limitar* o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza. (Brasil, 1992 – grifo nosso).

Nessa esteira, de igual sorte que a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se ao dispositivo infraconstitucional que regulamenta a prisão do depositário infiel, por haver conflito de normas, pelo mesmo motivo deverá igualmente fazê-lo em relação às disposições infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, sob pena de violação dos arts. 23, 27 e 29 da CADH, que goza de natureza suprallegal.



Conclusão

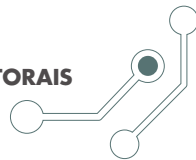
Ao considerar a candidatura avulsa instrumento fundamental e expressão do exercício do direito à liberdade política, o presente trabalho propôs-se a refletir sobre a disposição que impõe a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade, a fim de submetê-la a controle de convencionalidade.

Observou-se que o rompimento do sistema de monopólio da representação exercido pelos partidos políticos e, conseqüentemente, o resgate do sistema de candidatura avulsa constituem, atualmente, uma pretensão de parte da classe política, sinalizada pelas recorrentes Propostas de Emenda à Constituição (PEC), à evidência do cenário político internacional, em que 90% dos países admitem o instituto.

Em grande parte da história política do país, vigeu a dispensa de filiação partidária. Do Império (1822) ao final da República Velha (1930), o sistema político dispensava a inscrição prévia de candidatos e de partido em órgãos eleitorais como pressuposto para a candidatura. Somente a partir do Decreto-Lei n. 7.586/1945 passou-se a exigir do candidato a cargo eletivo a filiação a partido político e, a um só tempo, conferiu-lhe o monopólio da representação. Significa dizer, portanto, que a inadmissão da candidatura avulsa provocou o completo rompimento com a nossa tradição.

O resgate do instituto de candidatura avulsa esbarra no fato de que a regra que condiciona a elegibilidade à filiação partidária corresponde a norma originária da CF/1988, insuscetível de controle de constitucionalidade. Seguramente, a discussão sob esse viés está superada, sem prejuízo, entretanto, de revisão e reanálise do instituto sob o aspecto infraconstitucional, em consideração à faculdade do legislador constituinte de prever a filiação partidária – sob a forma da lei – ao conferir à lei ordinária o dever de regulamentá-la.

O art. 5º, § 2º, da CF/1988 contemplou a possibilidade de incorporação das convenções e dos tratados internacionais sobre direitos humanos no ordenamento interno, desencadeou a reflexão sobre a natureza dessas normas



e a produção de efeito em relação a normas internas preexistentes e com elas conflitantes. Na oportunidade em que julgou o Recurso Extraordinário n. 466.343/SP, o STF superou sua jurisprudência ao consagrar à CADH estatura supralegal e conferir-lhe efeito paralisante em relação às normas internas com que eventualmente conflitem. Portanto, dentre as diversas teorias ventiladas, consagrou-se a corrente encabeçada no voto do Ministro Gilmar Mendes, ao conferir um tratamento diferenciado aos tratados internacionais sobre direitos humanos não incorporados na forma de emenda constitucional.

Em outras palavras, o raciocínio jurídico realizado pelo Ministro Gilmar Mendes conduziu à tese que conferiu estatura supralegal à CADH e efeito paralisante à eficácia do dispositivo infraconstitucional que regulamenta a prisão do depositário infiel, ao conflitar com a norma integrada. Portanto, se o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se à norma infraconstitucional que estabelece o regramento acerca do depositário infiel, por haver conflito de normas, impedindo o sujeito de sofrer prisão civil, conclui-se que deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, pelo mesmo motivo, de forma a viabilizar a candidatura avulsa no Brasil.

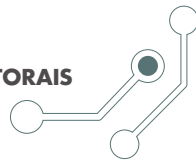
Referências

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução e revisão Alfredo Bosi e Ivone Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ARGENTINA. [Constituição 1995]. Constituição da Nação Argentina. Disponível em: <https://ampf.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Constituicao-da-Argentina-em-Portugues.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição Federal de 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.





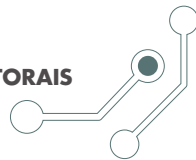
BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 2004*. Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília, DF, Senado Federal, 2004. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 21, de 2006*. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília, DF, Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 71, de 2007*. Dá nova redação aos artigos 14, 17, 28, 37, 45, 46, 49, 56 e 82 da Constituição Federal, institui o voto facultativo, altera a data da posse do Governador de Estado e do Presidente da República, institui o sistema distrital misto nas eleições proporcionais, dispõe sobre a remuneração de Deputados Federais e Senadores, a contratação de parentes de autoridades da administração pública, institui a candidatura avulsa, veda a reeleição do Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, estabelece regras sobre renúncia de mandato e reeleição de Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores, reduz o número de Senadores e estabelece regras para o reajuste do subsídio de Deputados Federais e Senadores. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353315>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 229, de 2008*. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 407, de 2009*. Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de



candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso: 5 dez. 2024.

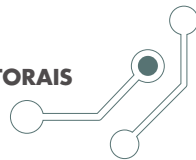
BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 41, de 2011*. Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília, DF, Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 7, de 2012*. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, DF, Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2015*. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Brasília, DF, Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 350, de 2017*. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ*. Possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=974>. Acesso em: 5 dez. 2024.



BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

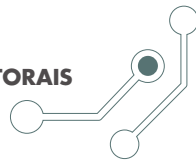
BRASIL. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Emenda à Constituição n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 466.343/SP de 2008*. Relator: Min. Cezar Peluso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *ED-RO nº 44545/MA*. Relator Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014. 2014.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama v. Nicaragua*, Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_por.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, par. 39. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

CÔELHO, Marcos Vinicius Furtado. *O controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-21/constituicao-controle-constitucionalidade-constituicoes-estaduais/>. 2016. Acesso: 12 ago. de 2024.

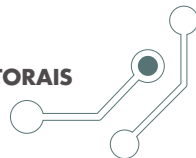
DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 878 p.

FRANÇA. [Constituição 1958]. *Constituição da França*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024.

GRÉCIA. [Constituição 1975]. *Constituição da Grécia*. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=es. Acesso em: 6 dez. 2024.

PARAGUAI. [Constituição 1992]. *Constituição da República do Paraguai*. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/mtab/index.php/facilidades-para-militares-recem-transferidos/file/32-constitucion-paraguay>. Acesso em: 6 dez. 2024.





PAVIANI, Jayme. *Epistemologia prática: ensino e conhecimento científico*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. 144 p.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. 430 p.

Como citar este artigo:

BAHIA, Claudio José Amaral; SILVA, Gabriel Bezerra da. Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 45-81, jul./dez. 2024.

**Competência criminal
da Justiça Eleitoral na
perspectiva do Supremo
Tribunal Federal no
Inquérito n. 4435/DF:
crimes comuns conexos aos
crimes eleitorais**



Competência criminal da Justiça Eleitoral na perspectiva do Supremo Tribunal Federal no Inquérito n. 4435/DF: crimes comuns conexos aos crimes eleitorais

Criminal jurisdiction of the Electoral Justice Under the perspective of the Supreme Federal Court at Inquiry n. 4435/DF: ordinary crimes related to electoral crimes

Anderson Ricardo Fogaça*
Luiz Osório Moraes Panza**
Julio Jacob Junior***

Recebido em: 22/10/2024

Aprovado em: 25/11/2024

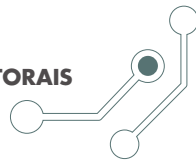
Resumo

O presente artigo investiga a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos a crimes eleitorais, com foco no julgamento do

* Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná; mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional em 2020; graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá em 2002; juiz de direito em 2º grau do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR); e juiz formador credenciado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Atualmente, é desembargador substituto da 5ª Câmara Cível do TJPR; membro efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) de julho de 2023 a julho de 2025; e diretor da Escola Judicial Eleitoral do TRE-PR, gestão 2024/2025. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8495-9443>.

** Doutor em 2013; mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná em 2005; pós-graduado em Direito Constitucional Penal pela Universidade Católica Portuguesa em 2018; graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina em 1986; especialista em Direito Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (1998); 1º vice-presidente do TJPR (biênio 2021/2022). Atualmente, é desembargador na 8ª Câmara Cível do TJPR; vice-presidente e corregedor do TRE-PR, biênio 2024/2025; e professor titular II do Centro Universitário Curitiba.

*** Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná em 1998 e especialista em Direito Empresarial, Direito Administrativo e Direito Processual Civil. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da seccional do Paraná da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PR) no triênio 2013/2015; membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB; fundador e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, bem como do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral.



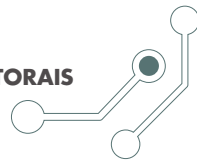
Inquérito n. 4435/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual envolveu crimes da Operação Lava Jato anulados pelo STF em razão da inobservância da competência da Justiça Especializada. O tema é de alta relevância, pois o processamento e o julgamento de crimes comuns conexos a crimes eleitorais em varas criminais comuns, seja da Justiça Estadual ou da Justiça Federal, conduzem à nulidade absoluta do processo por ofensa ao princípio do juiz natural. O objetivo deste estudo é analisar os critérios jurídicos e doutrinários que fundamentam a competência da Justiça Eleitoral para julgar os crimes comuns conexos aos crimes eleitorais, destacando a jurisprudência e os princípios envolvidos. A metodologia empregada inclui o estudo de casos e a revisão bibliográfica, focando em textos normativos, doutrinários e jurisprudenciais. Pretende-se examinar a evolução histórica da legislação e da jurisprudência; avaliar o impacto do julgamento do Inquérito n. 4435/DF; analisar a aplicação do princípio do juiz natural; elucidar que o juízo eleitoral deve decidir sobre a conexão do crime comum ao crime eleitoral e sobre a aplicação ou não da teoria do juízo aparente; comparar a competência da Justiça Eleitoral com outras jurisdições especializadas; propor diretrizes para evitar nulidades processuais; e analisar casos concretos e decisões jurisprudenciais. A pesquisa visa esclarecer questões complexas sobre a competência criminal da Justiça Eleitoral e reforçar a importância de um sistema de justiça capaz de garantir a integridade das eleições e a proteção da democracia, observando que o princípio do juiz natural é uma garantia constitucional basilar do Estado democrático de direito.

Palavras-chave: crimes eleitorais; crimes de natureza comum; conexão; competência; Justiça Eleitoral; Inquérito n. 4.435/DF; juiz natural; nulidade absoluta; teoria do juízo aparente.

Abstract

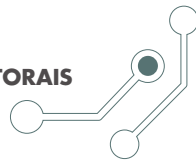
This article investigates the jurisdiction of the Electoral Court to adjudicate common crimes connected to electoral crimes, focusing on the judgment of Inquiry No. 4435/DF by the Brazilian Supreme Federal Court, which involved crimes from the “Operation Car Wash” that were annulled by the Court due to the disregard of the jurisdiction of the specialized court. The topic is highly relevant, as the processing and adjudication of common crimes connected to electoral crimes in ordinary criminal courts, whether state or federal, lead to





the absolute nullity of the proceedings due to the violation of the principle of the natural judge. The objective of this study is to analyze the legal and doctrinal criteria that underpin the jurisdiction of the Electoral Court to adjudicate common crimes connected to electoral crimes, highlighting the jurisprudence and principles involved. The methodology includes case studies and bibliographic review, focusing on normative texts, doctrinal sources, and case law. The study aims to examine the historical evolution of legislation and jurisprudence, assess the impact of the judgment of Inquiry No. 4435/DF, analyze the application of the principle of the natural judge, clarify that the Electoral Court must decide on the connection between common crimes and electoral crimes, and whether or not the theory of apparent jurisdiction should be applied. Additionally, it compares the jurisdiction of the Electoral Court with other specialized jurisdictions, proposes guidelines to avoid procedural nullities, and analyzes concrete cases and judicial decisions. The research seeks to clarify complex issues regarding the criminal jurisdiction of the Electoral Court and reinforce the importance of a judicial system capable of ensuring the integrity of elections and the protection of democracy, emphasizing that the principle of the natural judge is a fundamental constitutional guarantee of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Electoral crimes; common crimes; connection; jurisdiction; Electoral Court; Inquiry No. 4.435/DF; natural judge; absolute nullity; theory of apparent jurisdiction.



Introdução

Com base em acordos de colaboração premiada firmados com membros do Grupo Odebrecht no âmbito da Operação Lava Jato, a Procuradoria-Geral da República (PGR) requereu em 2017 a abertura do Inquérito n. 4.435/DF. O objetivo era apurar a suposta prática de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e falsidade ideológica eleitoral ocorridos nos anos de 2010, 2012 e 2014, em tese, cometidos por ocupantes de mandatos eletivos e por executivos do mencionado grupo empresarial.

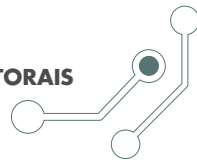
As investigações indicam o recebimento de valores milionários dos investigados para financiamento ilegal de campanhas eleitorais.

O julgamento do Inquérito n. 4.435/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF) suscitou importantes questões acerca da competência para processar e julgar crimes comuns conexos a delitos eleitorais, especialmente à luz do princípio da especialidade e das regras constitucionais de fixação de competência.

A decisão, que reconheceu a prevalência da competência da Justiça Eleitoral para julgar tais crimes, tornou-se paradigmática, refletindo diretamente em casos que envolvem delitos eleitorais como o “caixa dois” de campanha, tipificado indiretamente pelo crime de falsidade ideológica eleitoral, previsto no art. 350 do Código Eleitoral.

O julgamento do Inquérito n. 4.435/DF trouxe à tona questão extremamente polêmica que mudou os rumos da atuação criminal da Justiça Eleitoral: a competência desta Justiça Especializada para processar e julgar crimes eleitorais e os comuns a eles conexos.

Nesse paradigmático julgamento, o STF, a partir de análise sistemática da Constituição Federal, do Código Eleitoral e do Código de Processo Penal, decidiu que cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar todos os delitos comuns que possuírem algum vínculo de conexidade com os crimes de natureza eleitoral, sendo essa uma competência inafastável e absoluta.



Por seis votos a cinco, a maioria dos onze ministros do STF reafirmou a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, prevalecendo o voto do relator, Ministro Marco Aurélio, segundo o qual “a competência da Justiça Especializada se sobrepõe à da Comum, devendo a própria Justiça Eleitoral decidir se os inquéritos e processos devem ser desmembrados ou não”.¹ Consignou-se no julgamento não haver “espaço para dúvidas quanto à competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais”.²

Trata-se de um verdadeiro *hard case*, cujo julgamento ditou os rumos da Justiça Eleitoral no âmbito criminal, a qual, para implementar a decisão proferida pelo STF, precisou se adaptar a fim de manter a efetividade da prestação jurisdicional.

Como observado por Guilherme Barcelos³, a decisão não introduziu novidade jurídica, mas desencadeou uma série de reações institucionais, legislativas e sociais, que trouxeram à tona questionamentos sobre a organização e a capacidade da Justiça Eleitoral de lidar com crimes de alta complexidade, especialmente no contexto da Operação Lava Jato.

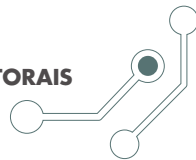
Danyelle Galvão⁴ destaca que o julgamento do Inquérito n. 4435/DF pelo STF apenas confirmou jurisprudência consolidada sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Quarto Agravo Regimental no Inquérito n. 4.435/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 mar. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 ago. 2019.

² *Ibidem*.

³ BARCELOS, Guilherme. A Jurisdição Penal Eleitoral entre a Normatividade Constitucional e o “Canto da Sereia”: competência e composição da Justiça Eleitoral brasileira após a decisão do STF nos autos do Inquérito 4435. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 139-160, 2019. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v23i2.36. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/36>. Acesso em: 30 nov. 2024.

⁴ GALVÃO, Danyelle. Apontamentos sobre a competência da justiça eleitoral para os crimes eleitorais e conexos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 29, n. 347, p. 28-30, out. 2021. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1380. Acesso em: 2 dez. 2024. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3199-1401>.



A autora ressalta que essa decisão não trouxe inovações radicais, mas reafirmou entendimentos históricos que já estavam presentes na Corte, como demonstrado em casos desde 1956.

Além disso, as críticas que surgiram ao precedente são exageradas, na medida em que a competência da Justiça Eleitoral se justifica pela conexão probatória ou instrumental entre os crimes, o que impede a cisão das investigações para preservar a coerência e a economia processual. Galvão⁵ ainda refuta as críticas de que a decisão comprometeria investigações de corrupção, apontando que a Justiça Eleitoral dispõe de estrutura adequada para lidar com questões complexas, como já demonstrado em Ações de Investigação Judicial Eleitoral e em Ações de Impugnação de Mandato Eletivo, que também envolvem elevado grau de complexidade probatória e consequências graves.

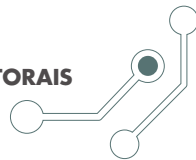
Assim, a decisão do STF, ainda que tenha reafirmado entendimento consolidado, foi catalisadora de debates que evidenciaram tensões latentes no sistema jurídico e político brasileiro, ressaltando o impacto prático de uma reafirmação jurisprudencial em contextos de elevada polarização institucional.

O presente trabalho, portanto, visa analisar a competência criminal da Justiça Eleitoral para julgar os crimes eleitorais e os crimes comuns conexos, assim como os desdobramentos desse entendimento nos casos concretos. O objetivo é estabelecer diretrizes para a fixação da competência, buscando evitar a ulterior declaração de nulidade processual.

1 Competência criminal da Justiça Eleitoral: crimes comuns conexos aos crimes eleitorais

Ao longo da história, o Direito Penal eleitoral foi submetido a inúmeras alterações legislativas que originaram o bem delineado Título IV do Código Eleitoral, o qual prevê rol de crimes eleitorais para cada momento relevante do processo eleitoral.

⁵ GALVÃO, Danyelle. Apontamentos sobre a competência da justiça eleitoral para os crimes eleitorais e conexos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 29, n. 347, p. 28-30, out. 2021. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1380. Acesso em: 2 dez. 2024. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3199-1401>.



Diante da necessária adaptação do Direito Eleitoral à evolução da sociedade, sobretudo quanto ao desenvolvimento tecnológico, outros tipos penais passaram a ser previstos em legislação esparsa, como é o caso da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990).

O objetivo das disposições penais eleitorais é coibir, por meio do *jus puniendi estatal*, a prática de condutas antijurídicas no processo eleitoral, sempre visando garantir a lisura do pleito, o livre exercício da soberania popular e, em última análise, a proteção do Estado democrático de direito.

A respeito dos crimes eleitorais, Rodrigo López Zilio⁶ ensina que:

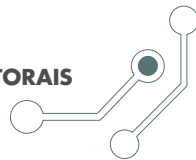
Doutrinariamente discute-se a natureza jurídica dos crimes eleitorais. De um lado, Suzana de Camargo Gomes (2006, p. 41 e 45) defende que os crimes eleitorais são crimes políticos, porque “os atentados ao processo eleitoral têm reflexos diretos na ordem política do Estado” e “as condutas delituosas atingem justamente as instituições democráticas, desvirtuando-as”; de outro lado, porque “quem comete crime eleitoral não o faz motivado por elevados sentimentos políticos-ideológicos, não visa a radical transformação da sociedade nem do Estado” e “nenhuma das figuras típicas eleitorais visa coibir a desestruturação ou a desarticulação da organização política do Estado”, José Jairo Gomes (2015, p.09) aduz que o crime eleitoral tem natureza jurídica de crime comum. Nesse contexto, parece certo afirmar que o autor de um crime eleitoral não pauta seu agir por um elemento volitivo específico que objetive a conspiração ou o comprometimento da ordem política e social do Estado, mas pretende apenas uma indevida vantagem na competição eleitoral. Daí que o crime eleitoral apresenta uma natureza jurídica de crime comum.

[...]

Essa discussão, contudo, não encontra eco na jurisprudência, na medida em que o STF já definiu que os crimes eleitorais têm natureza jurídica de crime comum.

[...]

⁶ ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 8 ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 849.



Assim, quando a Constituição Federal adota a expressão “crimes comuns” na parte relativa à competência, deve-se estender a abrangência dessa locução para os crimes eleitorais – não importa em qual legislação estejam previstos (seja no Código Eleitoral ou em leis extravagantes).

Como se pode notar, os crimes eleitorais possuem natureza comum e consistem em condutas ilícitas previstas no Código Eleitoral e em leis esparsas, abrangendo desde o alistamento eleitoral até a prestação de contas eleitoral ou anual. Essas práticas são vedadas aos candidatos, aos eleitores e aos demais atores do processo eleitoral.

A propósito da competência da Justiça Eleitoral, o art. 121 da Constituição Federal determina que a organização e a competência da Justiça Eleitoral devem ser dispostas por meio de lei complementar⁷.

Recepcionado como lei complementar, o Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965, trata da organização e da competência da Justiça Eleitoral, estabelecendo, em seu art. 35, inciso II, que compete aos juízes eleitorais processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais⁸.

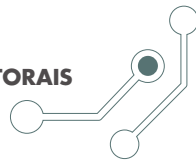
Já o art. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal prevê que prevalecerá a jurisdição especial quando houver concurso de crime, por conexão ou continência, com a jurisdição comum⁹.

Como se pode notar, compete à Justiça Eleitoral processar e julgar os crimes eleitorais, conforme expressa determinação constitucional e de autêntica aplicação do princípio da especialidade.

⁷ Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

⁸ Art. 35. Compete aos juízes: [...] II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais;

⁹ Art. 78. Na determinação da competência por conexão ou continência, serão observadas as seguintes regras: [...] IV - no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta.



A controvérsia ocorre quanto à competência para julgamento dos crimes comuns eventualmente vinculados por conexão com crimes de natureza eleitoral, especialmente em relação a qual juízo deve decidir acerca da existência ou não de conexão e da aplicação ou não da teoria do juízo aparente.

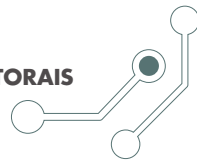
A previsão normativa do art. 121 da Constituição Federal c.c. com o art. 35, inciso II, do Código Eleitoral e com o art. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal não deixa margem para dúvida sobre a competência absoluta da Justiça Eleitoral não apenas para o processamento e o julgamento dos crimes eleitorais, mas também dos crimes comuns que com eles sejam conexos.

Inclusive porque, no sistema processual brasileiro, a lei prevê que, no concurso entre a jurisdição especializada e a comum, prevalecerá a especial. A Justiça Eleitoral é uma Justiça Especializada, enquanto as Justiças Federal e Estadual são comuns, devendo, portanto, a competência da Justiça Eleitoral prevalecer sobre a da Justiça Federal ou Estadual.

Sobre o tema, José Jairo Gomes¹⁰ leciona que:

A vis attractiva exercida pela Justiça Eleitoral ocorrerá em ambos os casos. Apesar de a competência criminal da Justiça Federal ser prevista diretamente na Constituição (art. 109) e da Eleitoral ser estabelecida em norma infraconstitucional (no caso, o Código Eleitoral – CE, art. 35, II), a parte final do inciso IV, art. 109, da Lei Maior, ressalva expressamente a competência da Justiça Eleitoral. Em razão da expressa ressalva constitucional, há que se respeitar a competência criminal da Justiça Eleitoral, ainda quando ela seja definida pela conexão. Caso contrário, à luz do ordenamento positivo, o princípio do juiz natural restaria desatendido. Destarte, se houver conexão entre crime federal e eleitoral poderá haver unidade processual com a prorrogação da competência da Justiça Eleitoral.

¹⁰ GOMES, José Jairo. *Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral*. 6 ed. Atlas: São Paulo, 2022, p. 408.



Para sacramentar a questão, o STF, no julgamento do paradigmático Inquérito n. 4435/DF, assentou que compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos. O relator, Ministro Marco Aurélio, conclui que:

[...]

Disso resulta que o art. 35, inciso II, do Código Eleitoral, não representa hipótese ilegítima de atribuições jurisdicionais ou irrazoável prorrogação legal de competência, não afetando, por isso mesmo, o âmbito de atuação da Justiça Federal comum ou, quando for o caso, da Justiça Estadual comum.

Impende salientar, por relevante, que a eventual existência de situação configuradora de conexão (CPP, art. 76) ou de continência de causas (CPP, art. 77), impõe, ordinariamente, a tramitação da causa penal em *simultaneus processus* (CPP, art. 79), sendo certo que o art. 78 do CPP estabelece e indica o foro prevalente nessas situações.

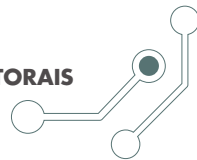
Cabe acentuar, portanto, que a competência penal da Justiça Eleitoral estende-se, por isso mesmo, e também *ex vi* do que prescreve o art. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, aos delitos que, embora incluídos na esfera de atribuições jurisdicionais da Justiça Federal comum, guardem relação de conexidade com aquelas infrações delituosas eleitorais referidas no Código Eleitoral.

É por essa razão que – em interpretação sistemática do art. 35, II, do Código Eleitoral e do art. 78, IV, do CPP – no concurso entre a jurisdição penal comum e a especial (como a eleitoral), prevalecerá esta na hipótese de conexão entre um delito eleitoral e uma infração penal comum.

[...]

(STF, Pleno, Quarto AgRg no Inq 4435-DF, maioria, rel. Min. Marco Aurélio, j. 14/3/2019, DJe 20/8/2019)

É de se notar, entretanto, que a fixação da competência da Justiça Eleitoral para processamento e julgamento de crimes eleitorais e comuns conexos é, de certo modo, subjetiva. Isso porque dependerá da análise do caso concreto pelo julgador eleitoral, muitas vezes ainda no início da



persecução penal, que deverá observar os fatos e se pronunciar acerca da presença de vínculo de conexidade entre os delitos de natureza eleitoral e os de natureza comum.

Importante destacar que, por se tratar de uma situação peculiar que enseja a competência absoluta da Justiça Eleitoral para julgamento de todos os crimes conexos, os recentes entendimentos jurisprudenciais acerca do tema determinam que compete exclusivamente à Justiça Eleitoral decidir acerca de eventual existência de conexão.

Observe-se trecho do voto do relator, Ministro Marco Aurélio, no Inquérito n. 4435/DF:

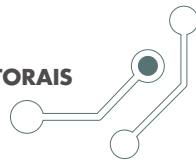
Nos casos de crimes eleitorais e de delitos comuns que lhes forem conexos, compete à Justiça Eleitoral – *e a esta apenas* –, como *forum attractionis*, dizer sobre a existência, ou não, de conexão entre os ilícitos eleitorais e as infrações penais comuns, de tal modo que, em não reconhecendo a configuração do vínculo de conexidade, caber-lhe-á remeter para a Justiça Comum (que tanto pode ser a Federal como a Estadual) as peças veiculadoras da *informatio delicti*. (Quarto AgRg no Inq 4435-DF, Min. Marco Aurélio, p. 4).

No mesmo sentido, já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

AGRAVO REGIMENTAL INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. TEMPESTIVIDADE NOS TERMOS DO ART. 5º, §§1º E 3º, DA LEI 11.419/2006. OFERECIMENTO DE QUITAÇÃO DE SALDO DE CAMPANHA COMO VANTAGEM INDEVIDA. POSSIBILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DO DELITO DESCRITO NO ART. 350 DO CÓDIGO ELEITORAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. Quando a gênese da imputação remonta à prática de “caixa dois”, o feito deve ser encaminhado à Justiça



Eleitoral, competindo àquela Justiça Especializada decidir pela existência ou não de crime eleitoral, bem como se manifestar sobre a necessidade de julgamento conjunto de outros delitos por conexão. Em outras palavras, a utilização, em tese, de recursos oriundos de crimes para a quitação de saldo de campanha é elemento suficiente para ensejar a manifestação da Justiça Eleitoral acerca dos fatos imputados aos acusados. Precedente: HC n. 700.727/PB, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 16/12/2021.

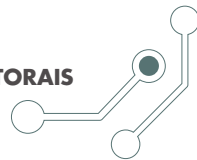
(AgRg no RHC n. 175.175/PR, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 26/9/2023, DJe de 3/10/2023)

Cumpre mencionar que, diante da complexidade das operações que estão sendo levadas à apreciação pelo Poder Judiciário, como foi o caso da Operação Lava Jato, o liame dos fatos delituosos comuns com os fatos criminosos de natureza eleitoral não raras vezes é sutil, pouco evidente.

De toda sorte, o que sobreleva notar é a imperiosa necessidade de remessa dos autos à Justiça Eleitoral para decisão sobre a conexão e, conseqüentemente, sobre a sua competência, a fim de se evitar a posterior declaração de nulidade dos atos processuais.

Além disso, o encontro fortuito de prova de uma infração eleitoral no bojo do inquérito policial ou da ação penal, cujo objeto é apenas o crime comum, não enseja a manutenção do feito naquele juízo à revelia das regras da competência. Pelo contrário, demanda o imediato encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral, para que aprecie a existência ou não de conexão.

Logo, os atores da investigação criminal ou da ação penal, tão logo constatarem a existência de delitos de natureza eleitoral e comum, devem requerer, no caso do Ministério Público e das partes, ou determinar, no caso dos Magistrados, a remessa dos autos à Justiça Eleitoral, para que se pronuncie a respeito de sua competência.



Vale mencionar que, havendo conexão entre delitos comuns e eleitorais desde o início do inquérito policial ou do procedimento de investigação criminal, a Justiça Eleitoral será competente para acompanhamento da investigação, assim como para processamento e julgamento das questões afetas à reserva de jurisdição, como é o caso, por exemplo, da busca e apreensão, da produção antecipada de provas e da interceptação telefônica, sob pena de nulidade absoluta de todo conjunto probatório.

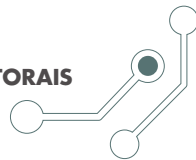
A propósito da conexão como causa modificadora da competência, o art. 76 do Código de Processo Penal dispõe que:

Art. 76. A competência será determinada pela conexão:
 I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;
 II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;
 III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

O doutrinador Guilherme de Souza Nucci¹¹, citando Pimenta Bueno, assevera que:

[...] a conexão é o nexo, a dependência recíproca que as coisas ou os fatos têm entre si: a disjunção é a separação dela, separação forçada, por isso mesmo que o todo criminal deve ser indivisível. Com efeito, embora os crimes sejam diversos, desde que conexos entre si, ou que procedam de diferentes delinquentes associados como autores ou cúmplices, formam uma espécie de unidade estreita que não deve ser rompida. Todos os meios de acusação, defesa e convicção estão em completa dependência. Separar será dificultar os esclarecimentos, enfraquecer as provas e correr o risco de ter ao final sentenças dissonantes ou

¹¹ NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 227.



contraditórias. Sem o exame conjunto, e pelo contrário com investigações separadas, sem filiar todas as relações dos fatos, como reconhecer a verdade em sua integridade, ou como reproduzir tudo isso em cada processo? [...] Desde porém que os delitos sejam conexos, é necessário, ao menos quando possível, que um mesmo tribunal conheça de todos eles ou de todos os delinquentes, e que uma mesma sentença aplique a lei.

Logo, a fixação da competência da Justiça Eleitoral para julgamento de delitos eleitorais e comuns, com base na existência da conexão, mostra-se coerente com a economia e a celeridade processual, além de evitar a existência de decisões conflitantes por mais de um juízo.

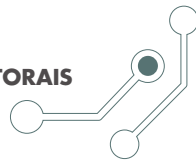
Por se tratar de competência absoluta da Justiça Eleitoral, não se pode cogitar a cisão do julgamento do fato que caracteriza crime eleitoral dos comuns a ele conectados, sob pena de lesão ao direito fundamental do juiz natural previsto no art. 5º, incisos XXXVIII e LIII, da Constituição Federal.

Sobre o princípio do juiz natural¹², Jacinto Nelson de Miranda Coutinho elucida a sua origem:

Vale salientar que este princípio está vinculado ao pensamento iluminista e, conseqüentemente, à Revolução Francesa. Como se sabe, com ela foram suprimidas as justiças senhoriais e todos passaram a ser submetidos aos mesmos Tribunais. Desta forma, vem a lume o princípio do juiz natural (ou legal, como querem os alemães) com o escopo de extinguir os privilégios das justiças senhoriais (foro privilegiado), assim como afastar a criação de tribunais de exceção, ditos *ad hoc* ou *post factum*.

O princípio do juiz natural é direito fundamental dos acusados, que devem ser julgados perante a autoridade competente, definida previamente conforme as regras de fixação de competência previstas na legislação em

¹² COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos Princípios Gerais do Processo Penal Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. n. 30. Curitiba, 1998. p. 171.



vigor. É vedado o processamento e o julgamento em juízo não previsto em lei ou criado posteriormente aos fatos, garantindo assim a imparcialidade necessária ao exercício da jurisdição.

Com relação a essa garantia do juiz natural, no julgamento do mencionado Inquérito n. 4435/DF, o Ministro Celso de Mello, em seu voto vista, teceu pertinentes considerações:

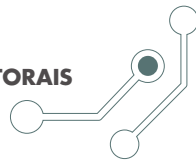
[...]

Se é certo, portanto, senhor presidente, que esta Suprema Corte – cuja atuação representa um veto permanente e severo ao abuso de autoridade, à corrupção do poder, à prepotência dos governantes e ao desvio e deformação da ideia de Estado democrático de direito – constitui, por excelência, um espaço de proteção e defesa das liberdades fundamentais, não é menos exato que os julgamentos do Supremo Tribunal Federal, para que sejam imparciais, isentos e independentes, não podem expor-se a pressões externas, como aquelas resultantes do clamor das multidões e de panfletagens insultuosas e atrevidas que têm sido veiculadas, sob pena de completa subversão do regime constitucional dos direitos e garantias individuais e de aniquilação de inestimáveis prerrogativas essenciais que a ordem jurídica assegura a qualquer pessoa mediante instauração de procedimentos estatais de persecução penal.

[...]

Na realidade, a resposta do poder público ao fenômeno criminoso, resposta essa que não pode manifestar-se de modo cego e instintivo, há de ser uma reação pautada por regras que viabilizem a instauração de procedimentos que neutralizem as paixões exacerbadas dos agentes da persecução penal, em ordem a que prevaleça, no âmbito de qualquer atividade investigatória e persecutória movida pelo Estado, aquela velha (e clássica) definição aristotélica de que o Direito há de ser compreendido em sua dimensão racional, a da razão desprovida de paixão!

É importante lembrar e insistir, sempre, na asserção de que qualquer pessoa, independentemente de sua posição política, financeira ou social, quando submetida a atos de persecução penal, seja perante a polícia judiciária, ou o Ministério Público ou o Poder Judiciário, não se despoja



de sua condição de sujeito de determinadas prerrogativas jurídicas e de titular de liberdades e garantias indisponíveis, como o direito fundamental ao juiz natural (CF, art. 5º, LIII) e à garantia do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

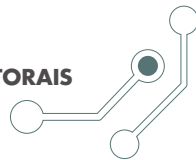
O que se revela fundamental registrar, neste ponto, é uma simples, porém necessária, observação: a função estatal de investigar, de processar e de punir não pode resumir-se a uma sucessão de abusos nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas ou a princípios consagrados pela Constituição e pelas leis da República. O procedimento estatal – seja ele judicial, policial, parlamentar ou administrativo – não pode transformar-se em instrumento de prepotência nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei.

Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético-jurídicos que não podem e não devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam, processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitar os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática tenha motivado a instauração do procedimento estatal.

[...]

Desse modo, diante da existência de mínimos indícios da prática de crimes eleitorais, os autos devem ser remetidos à Justiça Eleitoral, em observância à garantia fundamental do juiz natural que deve ser prioritariamente tutelada pelo Poder Judiciário.

Entretanto, caso ocorra a peculiar conexão entre uma infração penal eleitoral e um crime doloso contra a vida, haverá obrigatoriamente a separação de processos, uma vez que a competência do Tribunal do Júri é cláusula pétrea estabelecida pela Constituição Federal. Trata-se de única exceção em que se autoriza a cisão dos fatos conexos para julgamento em distintas jurisdições.



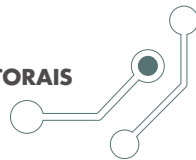
Há posição doutrinária diversa acerca da mera remessa dos autos à Justiça Eleitoral para análise de sua competência. Barreto¹³ critica a prática de mero encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral sem a formalização da declinação de competência pelo juízo originário, argumentando que essa prática subverte o sistema processual penal brasileiro ao permitir um *bypass* às regras claras sobre a definição de competência, previstas no art. 113 do Código de Processo Penal. Segundo o autor, tal procedimento compromete o princípio do juiz natural e a previsibilidade das relações processuais, introduzindo incertezas ao processo e criando um rito alternativo que não possui respaldo legal.

Contudo, essa crítica não considera um ponto essencial: a lógica subjacente ao *Kompetenz-Kompetenz*, aplicada tanto na Súmula-STJ n. 150 quanto no julgamento do Inquérito n. 4435/DF pelo STF. Ao reafirmar que cabe à Justiça Eleitoral, enquanto foro especializado, decidir preliminarmente sobre a sua própria competência e a existência de conexão entre crimes comuns e eleitorais, o STF busca evitar a suscitação de conflitos negativos de competência, que poderiam atrasar o andamento processual e gerar insegurança jurídica.

Caso o juízo eleitoral entenda que não possui competência, a questão será resolvida internamente no âmbito da Justiça Eleitoral, por recurso próprio ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), e não mediante suscitação de conflito de competência ao STJ, visto que, nesse caso, envolveria juízes vinculados a Tribunais diversos (art. 105, I, *d*, da Constituição Federal). Essa sistemática elimina a necessidade de conflito de competência entre Justiça Estadual e Eleitoral, assegurando eficiência e continuidade no julgamento.

Esse dever de encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral para decidir sobre sua competência segue a mesma lógica consagrada na Súmula-STJ n. 150, a qual estabelece que “compete à Justiça Federal decidir

¹³ BARRETO, Victor Luiz de Freitas Souza. A (i)legalidade do envio de ofício à Justiça Eleitoral de autos que apuram crimes comuns conexos a crimes eleitorais sem declinação da competência. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 30, n. 358, set. 2022, p. 22-24. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/issue/view/75/58. Acesso em: 1 dez. 2024.



sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas”, ainda que a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral possuam naturezas distintas, visto que aquela se trata de Justiça Comum e esta de Justiça Especializada.

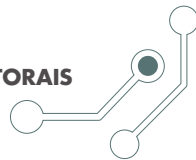
No julgamento, o STF reforçou que, nos casos de conexão entre crimes comuns e eleitorais, cabe exclusivamente à Justiça Eleitoral analisar a conexão probatória ou instrumental e deliberar sobre a atração da competência. Esse entendimento, assim como na Súmula-STJ n. 150, busca garantir a unidade da decisão em respeito ao princípio do juiz natural, prevenindo decisões conflitantes ou atos processuais nulos.

A propósito do tema, a conexão entre os fatos criminosos está prevista no art. 76 do Código de Processo Penal e implica que todos os fatos conexos, ou seja, de alguma forma conectados, sejam objeto de mesma denúncia e de mesma ação penal ou que sejam reunidos para julgamento conjunto.

A conexão nem sempre leva ao julgamento conjunto. O Código de Processo Penal, ao definir a conexidade como causa de modificação da competência, ressalva, no art. 80, a possibilidade de separação dos fatos por conveniência, o que não altera, entretanto, a competência da Justiça Eleitoral para julgamento de todos eles, caso haja conexão entre delitos eleitorais e comuns.

Douglas Fischer¹⁴ apresenta visão favorável à cisão processual entre crimes eleitorais e crimes comuns conexos, argumentando que as competências constitucionalmente delimitadas, como a eleitoral e a federal, são absolutas e não podem ser modificadas por regras infraconstitucionais de conexão ou continência. No entanto, tal posicionamento ignora que a própria Constituição, em seu art. 109, IV, ressalva expressamente a competência da Justiça Eleitoral, mesmo em relação a crimes praticados contra bens, serviços ou interesses da União.

¹⁴ FISCHER, Douglas. Crimes eleitorais e os eventualmente conexos diante do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 24, n. 46, p. 95-130, jan./jun. 2019. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2920/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46/index.html?page=2. Acesso em: 2 dez. 2024.



A jurisprudência do STF, consolidada no Inquérito n. 4435, reafirma que a unificação processual nesses casos é indispensável para preservar a economia processual e evitar decisões conflitantes, além de assegurar a coerência no julgamento de crimes que compartilham elementos probatórios ou objetivos comuns.

A cisão processual, como propõe Fischer¹⁵, poderia gerar graves prejuízos à integridade do julgamento, expondo o sistema de justiça a inconsistências e aumentando o risco de nulidades processuais.

Assim, a conexão probatória e instrumental entre os crimes deve prevalecer como fundamento para a reunião dos processos na Justiça Eleitoral, que, enquanto jurisdição especializada, detém plenas condições de julgar tanto os crimes eleitorais quanto os crimes comuns a eles relacionados, garantindo o respeito ao princípio do juiz natural e à unidade do julgamento.

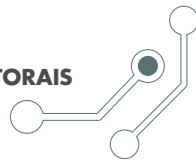
Impende salientar, por relevante, que eventuais tentativas de contornar o precedente firmado pelo STF, no julgamento do Inquérito n. 4435/DF, a fim de que o feito seja processado e julgado em um juízo incompetente, dissimulando as regras de competência da Justiça Eleitoral, devem ser coibidas pelo Poder Judiciário.

À vista disso, em decisão monocrática, o Ministro Félix Fischer, do STJ, bem assentou que, se o fato criminoso de natureza eleitoral puder ser extraído da denúncia, a ausência da imputação não afasta a competência absoluta da Justiça Eleitoral para o processamento e o julgamento da respectiva ação penal. Basta que a narração dos fatos indique a possível conexão de crime comum com crime eleitoral para que o processo seja imediatamente encaminhado à Justiça Eleitoral para decidir sobre sua competência ou não. Observe-se:

[...]

À luz dessas breves considerações, conclui-se que a manutenção de caixa dois eleitoral, associada à fraude na prestação de contas de campanha, compreende-se no âmbito de incidência do art. 350 do Código Eleitoral e viola bens jurídicos tutelados por essa norma. Por esse

¹⁵ *Ibidem*.



motivo, o crime de caixa dois eleitoral e os crimes comuns que lhes forem conexos devem ser processados e julgados pelos juízes eleitorais.

In casu, o Juízo da 217ª Zona Eleitoral de Mauá/SP fundamentou a decisão que suscitou o conflito negativo de competência, em síntese, na ausência de imputação formal de crimes eleitorais na peça acusatória, no fato de o Ministério Público ter afirmado não estar comprovada a prática de delitos eleitorais e na existência de inquérito policial destinado a apurar o suposto cometimento de falsidade ideológica eleitoral no mesmo conjunto de fatos, ainda em curso perante aquele juízo.

Contudo, a simples classificação do crime, *i. e.*, o *nomen iuris* atribuído pelo órgão acusatório aos fatos descritos na denúncia não importa para a definição da competência, visto que, consabido, o acusado defende-se dos fatos que lhe são imputados e o magistrado não se vincula a essa classificação.

Por outro lado, os fatos que constituem o objeto da imputação formulada na denúncia é que delimitam as balizas das atividades de cognição e decisão jurisdicional e da produção probatória, e estabelecem os critérios para verificar a observância dos princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, do juiz natural e da correlação entre denúncia e sentença.

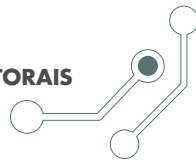
(STJ – AgRg no CC n. 170.835/SP – 5ª Turma – rel. Min. Félix Fischer – j. 11/6/2020 – DJe n. 2929, de 16/6/2020)

A competência da Justiça Eleitoral, portanto, independe da efetiva imputação de crime eleitoral na denúncia, sendo suficiente que haja, no contexto criminoso, indícios de possível prática de crime eleitoral conexo com o delito comum.

2 Da nulidade absoluta e da teoria do juízo aparente

Por se definir em razão da matéria, a competência absoluta da Justiça Eleitoral para julgar o fato criminoso eleitoral e os fatos criminosos comuns conexos não pode ser objeto de prorrogação nem se sujeita à preclusão, podendo ser apreciada de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição.





Daí porque o tema possui grande relevância processual, já que a inobservância da competência da Justiça Eleitoral pode gerar nulidade absoluta do feito, acarretando, por vezes, a prescrição do delito e agravando a já dominante sensação de impunidade frente a crimes eleitorais.

Cumprе mencionar que, ao receber inquéritos policiais ou ações penais do juízo comum, estadual ou federal e entender pela competência da Justiça Eleitoral diante da existência de conexão entre fatos delituosos comuns e eleitorais, o juízo eleitoral deverá se pronunciar sobre a ratificação dos atos decisórios proferidos até então pelo juízo absolutamente incompetente, oportunidade em que poderá aplicar a teoria do juízo aparente.

A teoria do juízo aparente determina que o reconhecimento da incompetência do juízo que era aparentemente competente não enseja, de imediato, a nulidade dos atos processuais já praticados no processo, como decretação de prisões preventivas e de medidas cautelares na fase inquisitorial, pois tais atos podem ser ratificados ou não pelo juízo que vier a ser reconhecido como competente para processar e julgar o feito.¹⁶

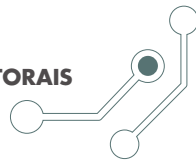
O STF pacificou o entendimento, à luz da teoria do juízo aparente, de que as provas colhidas ou autorizadas por juízo aparentemente competente na época da autorização ou produção podem ser ratificadas, mesmo que posteriormente seja reconhecida a sua incompetência.¹⁷

No mesmo sentido, há precedente do STJ firmando entendimento de que, sendo o magistrado aparentemente competente no momento da decisão, não se anulam seus atos se, posteriormente, os fatos revelados demonstrarem que ele era incompetente.¹⁸ É como se houvesse erro escusável, que impedia o juízo de conhecer sua incompetência.

¹⁶ TRF4, HC n. 5048184-83.2019.4.04.0000, OITAVA TURMA, relator JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, juntado aos autos em 14/2/2020.

¹⁷ Inqn. 4506, rel. Min. MARCO AURÉLIO, relator p/ acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/4/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-183 DIVULG 3/9/2018 PUBLIC 4/9/2018.

¹⁸ AgRg no HC n. 592.253/PA, relator Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, julgado em 18/5/2022, DJe de 23/5/2022.



A respeito da ratificação dos atos praticados pelo juízo incompetente, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) tem seguido o entendimento de que a teoria do juízo aparente autoriza a validação de provas determinadas por juízo declarado incompetente quando, ao tempo das decisões, os elementos constantes nos autos apontavam ser ele o juiz natural para presidir a demanda.

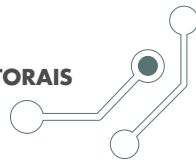
Para o TRE-PR, até então, não se mostra possível a aplicação da teoria do juízo aparente se, desde o início, as investigações apontaram para a suposta prática de fatos delituosos de natureza eleitoral conexos com fatos delituosos comuns, de modo que o juízo comum teve prévio conhecimento da sua flagrante incompetência absoluta. Também é inaplicável a mencionada teoria se, após o surgimento incidental de indícios de fatos criminosos eleitorais, os autos permaneceram em trâmite no juízo que então se tornou absolutamente incompetente.

É nesse sentido o entendimento do TRE-PR, que já enfrentou casos emblemáticos no estado decorrentes do entendimento firmado no Inquérito n. 4435/DF. Observe-se:

HABEAS CORPUS. MATÉRIA EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO. CONHECIMENTO. RATIFICAÇÃO DE DECISÕES PROFERIDAS POR OUTRO JUÍZO. INDÍCIOS DE SUPOSTO DELITO ELEITORAL JÁ CONHECIDOS DESDE O INÍCIO DAS INVESTIGAÇÕES. COMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DO JUÍZO APARENTE PARA RATIFICAÇÃO DOS ATOS. HABEAS CORPUS CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA.

1. O *Habeas Corpus* é cabível quando se tratar de matéria exclusivamente de direito e não houver a necessidade do exame aprofundado de provas ou a necessidade de dilação fático-probatória. Precedentes do STJ.

2. A possibilidade ou não de ratificação de atos emanados de juízo absolutamente incompetente, com fundamento na teoria do juízo aparente, é matéria de direito, que viabiliza o conhecimento do *Habeas Corpus*.



3. A presença de indícios de possível crime eleitoral desde o início das investigações determina a competência absoluta do juízo eleitoral, o que afasta a aplicação da teoria do juízo aparente, para ratificar atos praticados por juízo sabidamente incompetente.

4. Reconhecida a competência do juízo eleitoral para apreciação de possível prática de crime eleitoral, anulam-se os atos praticados por juízo sabidamente incompetente.

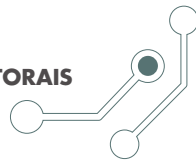
5. *Habeas Corpus* conhecido e ordem concedida.

(*HABEAS CORPUS* n. 060034206, acórdão, Des. Rodrigo Otavio Rodrigues Gomes do Amaral, Publicação: DJe – DJe, 23/6/2023).

HABEAS CORPUS. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PARA A JUSTIÇA ELEITORAL. OFERECIMENTO E RECEBIMENTO DA DENÚNCIA NO ÂMBITO ELEITORAL. AUSÊNCIA DE EXPRESSA RATIFICAÇÃO DOS ATOS DECISÓRIOS QUE HAVIAM SIDO PROFERIDOS EM SEDE DE CAUTELARES. DESNECESSIDADE. POSSIBILIDADE DE RATIFICAÇÃO, AINDA QUE TÁCITA, DOS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS PELO JUÍZO POSTERIORMENTE RECONHECIDO COMO INCOMPETENTE. NULIDADE DOS ATOS PRATICADOS. TEORIA DO JUÍZO APARENTE. NÃO APLICAÇÃO, NO CASO CONCRETO. JUÍZO SABIDAMENTE INCOMPETENTE. ELEMENTOS DE COGNIÇÃO QUE, JÁ NO MOMENTO EM QUE OS AUTOS FORAM RECEBIDOS PELO JUÍZO CRIMINAL DA JUSTIÇA ESTADUAL, INDICAVAM A IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA, EM TESE, DE CRIME ELEITORAL, PELO PACIENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. Na linha da jurisprudência do STF, “as provas colhidas ou autorizadas por juízo aparentemente competente à época da autorização ou produção podem ser ratificadas, mesmo que seja posteriormente reconhecida a sua incompetência” (Inq n. 4506/DF, rel. Min. Marco Aurélio, rel. para acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 4/9/2018).

2. No caso, contudo, havendo desde logo indícios da prática de crime eleitoral, revelados nos termos de colaboração que deram origem à Investigação Criminal, é inaplicável



a chamada teoria do juízo aparente, para ratificar os atos praticados em sede cautelar determinados pelo juízo da *SIGILOSO*, o qual era sabidamente incompetente.

3. Reconhecida a competência da Justiça Eleitoral para apreciação de possível prática de crime eleitoral, devem ser anulados os atos praticados por juízo sabidamente incompetente, com o retorno dos autos à origem e ao Ministério Público Eleitoral, para os devidos fins.

4. Ordem concedida.

(*HABEAS CORPUS* n. 060020473, acórdão, Des. Fernando Wolff Bodziak, Publicação: DJe – DJe, 15/12/2022).

Com efeito, tem-se observado que diversos são os processos em que, embora estejam tramitando há anos, reconhece-se a nulidade absoluta de todos os atos decisórios, eis que proferidos por juiz absolutamente incompetente.

Isso porque, mesmo após o surgimento de indícios de fatos delituosos de natureza eleitoral em conexão com crimes comuns, não há a remessa dos autos pela Justiça Comum (seja Estadual, seja Federal) ao juízo eleitoral, a quem compete decidir se é competente ou não para processamento e julgamento de todos os fatos, em razão do princípio da especialidade.

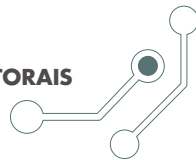
Quanto à nulidade propriamente dita, sabe-se que sua decretação leva em conta o postulado *pas de nullité sans grief*, segundo o qual, nos termos do art. 563 do Código de Processo Penal¹⁹, nenhum ato será declarado nulo se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa.

Nesses casos, é evidente o prejuízo ao investigado ou ao réu, que se viu processado por juízo sabidamente incompetente, não raras vezes com violação de sua privacidade e intimidade, em afronta à garantia constitucional do juiz natural.

Assim já decidiu o STJ:

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO EM *HABEAS CORPUS*. 1. “OPERAÇÃO GRABATO”.

¹⁹ Art. 563. Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa.



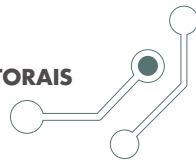
INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS À JUSTIÇA FEDERAL. NULIDADE DOS ATOS PRATICADOS. NÃO RECONHECIMENTO. 2. TEORIA DO JUÍZO APARENTE. NÃO APLICAÇÃO. 3. VERBAS DA UNIÃO. COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19. HOSPITAL DE CAMPANHA. SUPERVISÃO DIRETA E EXPLÍCITA DA CGU. COMPETÊNCIA FEDERAL MANIFESTA. 4. PREJUÍZO DEMONSTRADO. PRIVACIDADE DEVASSADA. JUÍZO SABIDAMENTE INCOMPETENTE DESDE O INÍCIO. PROVA ILÍCITA. ART. 157 DO CPP. PRECEDENTES. 5. RECURSO EM *HABEAS CORPUS* A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O recorrente pretende anular as investigações relativas à “Operação Grabato”, em especial a busca e apreensão, bem como as provas derivadas, em virtude de ter sido deferida por juízo incompetente, situação já reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Não se discute, portanto, a incompetência, mas apenas suas consequências.

2. A situação dos autos não autoriza a aplicação da teoria do juízo aparente. Como é de conhecimento, referida teoria autoriza o aproveitamento de atos decisórios emanados por autoridade judicial incompetente que, à época, era tida por aparentemente competente. De fato, nesses casos, a declinação de competência não possui o condão de invalidar as diligências autorizadas por juízo que até então era competente para o processamento do feito. Contudo, na presente hipótese, não há se falar em competência aparente nem em descoberta superveniente de elementos que atraem a competência da Justiça Federal.

3. A própria decisão que deferiu a busca e apreensão destaca que a investigação se refere a quantias repassadas pela União para combate à pandemia de Covid-19, relativa ao hospital de campanha, tendo, inclusive, autorizado que o cumprimento da medida fosse acompanhado pela Controladoria-Geral da União, com compartilhamento de provas.

Ademais, é assente na doutrina e na jurisprudência a competência da Justiça Federal para processar e julgar os feitos e procedimentos relativos ao desvio de verbas da saúde repassadas pela União, haja vista o dever do



governo federal de supervisionar essas verbas (Fundo de Saúde do Distrito Federal, oriundo de repasses da União e fiscalizado pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União).

Precedentes: AgRg no CC 169.033/MG, rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/5/2020, DJe 18/5/2020; RHC 111.715/RS, rel. Ministra LAURITA VAZ, SEXTA TURMA, julgado em 24/9/2019, DJe 10/10/2019; HC 52.205/RS, rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 3/8/2017, DJe 14/8/2017; RHC 59.287/RS, rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 25/11/2015.

4. A nulidade indicada se refere ao reconhecimento da incompetência do juízo que determinou a medida de busca e apreensão. Tem-se, portanto, manifesto o prejuízo suportado pelo recorrente, que teve sua privacidade, a qual é protegida constitucionalmente, devassada por juízo sabidamente incompetente desde o início. Dessarte, quem produz prova sem ter competência provoca prova ilícita, nos termos do art. 157 do Código de Processo Penal, sem possibilidade de ter, no ponto, visão utilitária. Precedente do STJ.

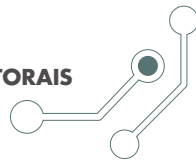
5. Recurso em *habeas corpus* a que se dá provimento, para reconhecer a nulidade da busca e apreensão, bem como das provas derivadas, com o consequente desentranhamento do caderno investigatório.

(RHC n. 130.197/DF, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 27/10/2020, REPDJe de 12/11/2020, DJe de 3/11/2020.)

Ainda sobre a ratificação dos atos, muito se discute se aqueles praticados por juízo incompetente podem ou não ser ratificados, inclusive de forma implícita, por meio da prática de atos que impliquem a conclusão de que o magistrado os validou.

A favor desse entendimento, há o seguinte precedente do STJ:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM *HABEAS CORPUS*. FURTO QUALIFICADO. PRISÃO PREVENTIVA. NULIDADE. JUÍZO INCOMPETENTE. INOCORRÊNCIA. REMESSA



AO JUÍZO COMPETENTE. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RATIFICAÇÃO TÁCITA OU IMPLÍCITA DO DECRETO PRISIONAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA DO DECRETO PRISIONAL. SEGREGAÇÃO CAUTELAR DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA PARA A GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. REITERAÇÃO DELITIVA. REGISTROS CRIMINAIS. RISCO DE CONTAMINAÇÃO PELO COVID-19. LOCAL COM AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. MATÉRIA NÃO EXAMINADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. SUPRESSÃO INSTÂNCIA. INEXISTÊNCIA DE NOVOS ARGUMENTOS APTOS A DESCONSTITUIR A DECISÃO IMPUGNADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - No que pertine à arguição de nulidade absoluta do decreto prisional ante a incompetência do juízo, a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça admite a possibilidade de ratificação implícita dos atos decisórios – inclusive da ordem de prisão cautelar – quando o juízo competente dá normal seguimento ao processo.

[...]

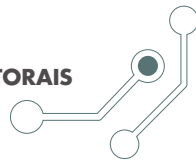
(AgRg no HC n. 563.330/SP, relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 13/4/2020, DJe de 17/4/2020).
PROCESSUAL PENAL E PENAL. PRISÃO PREVENTIVA. ROUBO MAJORADO. ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA. MEDIDA DECRETADA POR AUTORIDADE INCOMPETENTE. RATIFICAÇÃO IMPLÍCITA. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. *HABEAS CORPUS* DENEGADO.

1. O juízo competente quando do recebimento da denúncia ratificou a custódia cautelar anteriormente decretada por autoridade incompetente.

2. A jurisprudência desta Corte Superior consolidou o entendimento no sentido de que o reconhecimento da incompetência do juízo não enseja por si só a nulidade das decisões cautelares, já que a autoridade competente, ao receber o feito, pode ratificar essas decisões, mesmo que de forma implícita. Precedentes.

3. *Habeas corpus* denegado.

(HC n. 456.334/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 18/9/2018, DJe de 2/10/2018).



[...] “a ratificação dos atos praticados pelo Juízo incompetente pode ser implícita, ou seja, por meio da prática de atos que impliquem a conclusão de que o Magistrado validou os referidos atos” (RHC 79.598/GO, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª T., DJe 28/4/2017).

Por outro lado, não se pode tirar de foco que, para a aplicação da teoria do juízo aparente, como visto, necessário e premente o seu reconhecimento e a fixação e a delimitação de aludido marco temporal, que influenciará na interrupção do prazo prescricional, declarando-se nulos os atos praticados fora da aparência.

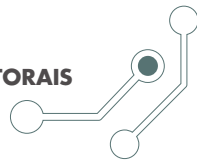
Em outros termos, uma vez reconhecida a ocorrência do juízo aparente, não há necessidade da ratificação e da convalidação pormenorizada de todos os atos anteriormente praticados. Referida convalidação sequer exige a provocação das partes, tampouco manifestação expressa do juízo eleitoral, de modo que todos os atos decisórios abarcados sob a égide do juízo aparente podem ser considerados válidos.

Em casos que envolvem a interrupção do prazo prescricional, como o recebimento de denúncia, é recomendável que a ratificação desse ato decisório não seja implícita, para evitar insegurança a respeito da data do marco interruptivo da prescrição. Havendo a ratificação do recebimento da denúncia, a data da ratificação é a que interrompe a prescrição, e não mais a data de recebimento pelo juízo aparente.

A respeito da ratificação do recebimento da denúncia como marco interruptivo da prescrição, o Ministro André Mendonça²⁰, no recente julgamento do *Habeas Corpus* n. 228998, apontou relevantes considerações:

[...] o Supremo Tribunal Federal, conforme farta jurisprudência citada do ato atacado, tem decidido que até mesmo os atos decisórios proferidos por juízo absolutamente incompetente podem ser ratificados, em evolução à jurisprudência até então prevalecente.

²⁰ HC n. 228998 AgR, relator: ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 25/3/2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe – s/n DIVULG 27/5/2024 PUBLIC 28/5/2024.



Ao mesmo tempo, a decisão de recebimento da denúncia proferida por juízo absolutamente incompetente não acarreta a interrupção do prazo prescricional, nos termos de jurisprudência consolidada desta Corte citada na decisão impugnada. Nesse ponto, vale dizer que a ausência de eficácia interruptiva da prescrição não significa dizer que o mencionado pronunciamento é inexistente ou que não produz qualquer efeito jurídico. Ora, o simples fato de ser permitida a ratificação do ato decisório nulo já evidencia que algum efeito jurídico remanesceu.

Conforme fiz ver, não se mostram contraditórias as conclusões no sentido da possibilidade de ratificação do recebimento da denúncia procedido por juízo absolutamente competente e, ao mesmo tempo, da ausência de eficácia interruptiva da prescrição de tal decisão.

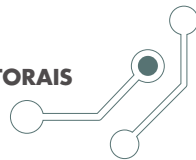
Tendo havido a ratificação integral da inicial acusatória, possibilitou-se o aproveitamento das razões do ato pelo qual o juízo incompetente concluiu por sua viabilidade. Naquele momento (da ratificação tácita do ato de recebimento da denúncia), considera-se, para todos os efeitos, especialmente o de interrupção da prescrição, ocorrido o recebimento da denúncia.

Tampouco se mostra nulo o despacho, proferido pelo juízo competente, de aproveitamento dos atos processuais. Como dito, inalterado o quadro fático, especialmente pela manutenção integral da inicial acusatória apresentada anteriormente, que – frise-se – já narrava falsidade ideológica com conotação eleitoral, não era necessária decisão de aproveitamento de maior aprofundamento.

[...]

Portanto, cabível era a ratificação tácita dos atos praticados no juízo incompetente, especialmente daquele pelo qual iniciado o processo crime.

Nota-se que o STF tem admitido até mesmo a ratificação tácita do recebimento da denúncia como marco interruptivo da prescrição. Entretanto, a ratificação expressa do ato, de modo que seja possível inferir a data exata em que ocorreu a causa interruptiva, mostra-se relevante para que o juízo eleitoral preste uma tutela jurisdicional clara, assertiva e efetiva.



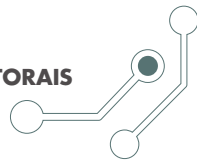
As balizas acima delineadas, portanto, demonstram o *iter* a ser percorrido pelo julgador quando da análise da competência da Justiça Eleitoral para o julgamento de crimes conexos aos eleitorais, a fim de que seja respeitada a atual jurisprudência do STF e do STJ, evitando-se a declaração ulterior de nulidade processual pela incompetência absoluta da Justiça Comum para apreciação de delitos comuns conexos aos eleitorais.

Conclusão

Neste artigo, buscou-se responder às principais questões que geram discussão nos inquéritos e nas ações penais envolvendo a conexão de crimes comuns com crimes eleitorais, com base nas diretrizes estabelecidas pelo STF no julgamento do Inquérito n. 4.435/DF. Esse julgamento teve grande repercussão nas investigações e nos processos criminais em todo o Brasil, estabelecendo a competência da Justiça Eleitoral em casos de crimes comuns conexos aos crimes eleitorais.

Quando o magistrado do juízo comum, seja estadual ou federal, depara-se com a suspeita de crime eleitoral durante procedimento investigatório ou ação penal cujo objeto seja crime de natureza comum, deve encaminhar imediatamente os autos ao juízo eleitoral. A Justiça Eleitoral é a única competente para decidir sobre a existência de conexão entre os crimes comuns e eleitorais.

Os atos praticados nos autos de investigação ou de ação penal poderão ser ratificados pelo juízo eleitoral, aplicando-se a teoria do juízo aparente, que valida os atos realizados pelo juízo originalmente incompetente se este era aparentemente competente no momento da decisão. No entanto, a ratificação dos atos não será aplicada se o juízo comum não encaminhar os autos ao juízo eleitoral após tomar conhecimento da possível prática de crime eleitoral. Nesse caso, a teoria do juízo aparente não será aplicada e todos os atos processuais serão declarados nulos.



Ao decidir pela existência de conexão entre os delitos comuns e eleitorais, o juízo eleitoral deve se manifestar sobre a ratificação dos atos proferidos pelo juízo incompetente. De acordo com a jurisprudência do STJ, a ratificação dos atos pode ocorrer de forma tácita, sendo suficiente que o juízo eleitoral continue o processo normalmente. Recomenda-se, todavia, que, nas situações que envolverem interrupção do prazo prescricional, a ratificação desse ato decisório seja expressa, para evitar insegurança a respeito da data do marco interruptivo da prescrição. A eventual declaração de nulidade, devido à inaplicabilidade da teoria do juízo aparente, deve sempre ser minuciosamente expressa.

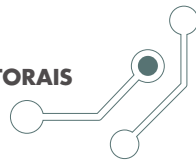
Além disso, a fixação da competência da Justiça Eleitoral nos casos de crimes conexos a delitos eleitorais reforça a importância da atuação da jurisdição especializada na proteção do processo democrático e da integridade das eleições.

Conferir à Justiça Eleitoral a responsabilidade por centralizar as decisões sobre conexão de delitos e ratificação dos atos processuais contribui para interpretação consistente das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre competência, além de garantir tratamento uniforme para casos que repercutem diretamente no cenário político e social.

A aplicação cuidadosa dessas diretrizes é fundamental para garantir a segurança jurídica e a confiança da sociedade na atuação do Poder Judiciário, preservando a legitimidade das eleições e assegurando o controle eficiente dos abusos de poder econômico e político.

Referências

BARCELOS, Guilherme. A Jurisdição penal eleitoral entre a normatividade Constitucional e o “Canto da Sereia”: competência e composição da Justiça Eleitoral brasileira após a decisão do STF nos autos do Inquérito 4435. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 139-160, 2019. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v23i2.36. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/36>. Acesso em: 30 nov. 2024.



BARRETO, Victor Luiz de Freitas Souza. A (i)legalidade do envio de ofício à Justiça Eleitoral de autos que apuram crimes comuns conexos a crimes eleitorais sem declinação da competência. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 30, n. 358, set. 2022, p. 22-24. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/issue/view/75/58. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 228998 Agravo Regimental. Relator: Ministro André Mendonça. Segunda Turma. Julgado em 25 mar. 2024. Processo Eletrônico. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 28 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Habeas Corpus n. 060034206. Relator: Desembargador Rodrigo Otavio Rodrigues Gomes do Amaral. Acórdão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Curitiba, PR, 23 jun. 2023.

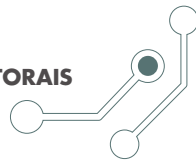
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus n. 175.175/PR. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em 26 set. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Habeas Corpus n. 060020473. Relator: Desembargador Fernando Wolff Bodziak. Acórdão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Curitiba, PR, 15 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 592.253/PA. Relator: Ministro Francisco Falcão. Corte Especial. Julgado em 18 maio 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Quarto Agravo Regimental no Inquérito n. 4.435/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 mar. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Conflito de Competência n. 170.835/SP. Relator: Ministro Félix Fischer. Quinta Turma. Julgado em 11 jun. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico* n. 2929, Brasília, DF, 16 jun. 2020.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 563.330/SP. Relator: Ministro Felix Fischer. Quinta Turma. Julgado em 13 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Habeas Corpus n. 5048184-83.2019.4.04.0000. Relator: Desembargador João Pedro Gebran Neto. Oitava Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 14 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 4506. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 17 abr. 2018. Acórdão Eletrônico. *Diário da Justiça Eletrônico* n. 183, Brasília, DF, 4 set. 2018.

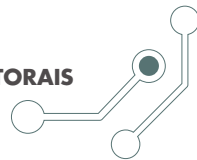
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 456.334/SP. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em 18 set. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 130.197/DF. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em 27 out. 2020. Repertório do Diário da Justiça Eletrônico de 12 nov. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 79.598/GO. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 28 abr. 2017.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos Princípios gerais do processo penal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, n. 30, Curitiba, 1998.

FISCHER, Douglas. Crimes eleitorais e os eventualmente conexos diante do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 24, n. 46, p. 95-130, jan./jun. 2019. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2920/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46/index.html?page=2. Acesso em: 2 dez. 2024.



GALVÃO, Danyelle. Apontamentos sobre a competência da justiça eleitoral para os crimes eleitorais e conexos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 29, n. 347, p. 28-30, out. 2021. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1380. Acesso em: 2 dez. 2024. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3199-1401>.

GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2022. 568 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 1440 p.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. São Paulo: JusPODIVM, 2022. 1072 p.

Como citar este artigo:

FOGAÇA, Anderson Ricardo; PANZA, Luiz Osório Moraes; JACOB JUNIOR, Julio. Competência criminal da Justiça Eleitoral na perspectiva do Supremo Tribunal Federal no Inquérito N° 4435/DF: crimes comuns conexos aos crimes eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 83-116, jul./dez. 2024.

**O controle de
convencionalidade das
normas que regulam a
capacidade eleitoral passiva:
uma análise a partir do Pacto
de San José da Costa Rica**



O controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva: uma análise a partir do Pacto de San José da Costa Rica

*Control of conventionality of the rules that regulate passive electoral capacity:
an analysis based on the San José de Costa Rica Pact*

Ana Lúcia Alves Bahia*
Adriano da Silva Ribeiro**

Recebido em: 2/10/2024

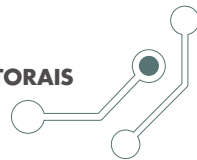
Aprovado em: 1º/11/2024

Resumo

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, traz em seu art. 23.2, em caráter exaustivo, as hipóteses de restrições do exercício de direitos políticos: em razão de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental e condenação em processo penal. Analisando-se o conjunto de normas de Direito Eleitoral no Brasil que regulam a capacidade eleitoral passiva, percebe-se que há algumas condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade que parecem ofender o referido art. 23.2. Assim, sendo o Brasil signatário desse Pacto, comprometido a guiar suas normas e decisões nos moldes do que foi convencionado e do que vem

* Graduanda em Direito pela Universidade FUMEC. Servidora pública do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3618183115559589>.

** Pós-doutor em Direito pela Universidade FUMEC. Pós-doutor em Direito e doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Mestre em Direito pela Universidade FUMEC. Professor da Graduação em Direito e do PPGD da FCH/FUMEC. Líder do Grupo de Pesquisas Empíricas em Direito e Jurimetria (GEDJUR) do PPGD/FUMEC – registrado no CNPq. Editor assistente e responsável técnico na *Revista Meritum*. Associado, coordenador adjunto, editor chefe dos periódicos e diretor de relações institucionais do Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP). Integrante da Comissão Temática de Direito do Consumidor do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Professor na pós-graduação da EJEJ/TJMG. Assessor judiciário no TJMG. ORCID-iD: <https://orcid.org/0000-0002-6658-3179>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2662848014950489>. E-mail: adrianoribeiro@yahoo.com.

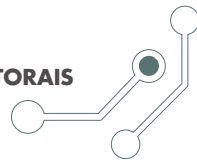


decidindo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, questiona-se se existe um controle de convencionalidade adequado, com base no art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, realizado sobre as normas de Direito Eleitoral brasileiro relativas à capacidade eleitoral passiva. A hipótese que se pretende demonstrar é que inexistente um controle de convencionalidade adequado das normas brasileiras de Direito Eleitoral perante o Direito Internacional. Espera-se apresentá-la pela constatação de que há normas no Direito Eleitoral brasileiro relativas às condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade que ofendem o art. 23.2 do Pacto. Para desenvolver o trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, por meio do método dedutivo, e pesquisa documental nos sítios eletrônicos do TSE, dos TREs e da CIDH.

Palavras-chave: controle de convencionalidade; Pacto de São José da Costa Rica; capacidade eleitoral passiva.

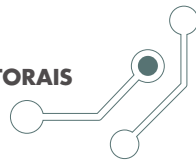
Abstract

The American Convention on Human Rights, also known as the Pact of San José, Costa Rica, of 1969, contains in its art. 23.2, in an exhaustive manner, the hypotheses of restrictions on the exercise of political rights: due to age, nationality, residence, language, education, civil or mental capacity and conviction in criminal proceedings. Analyzing the set of Electoral Law rules in Brazil that regulate passive electoral capacity, it is clear that there are some conditions of eligibility, hypotheses of ineligibility and requirements for registration that appear to violate the aforementioned art. 23.2. Thus, since Brazil is a signatory to the Pact, committed to guiding its rules and decisions in accordance with what has been agreed upon and what has been decided by the Inter-American Court of Human Rights, the question arises as to whether there is an adequate control of conventionality, based on art. 23.2 of the Pact, carried out at the time of application of the rules of Brazilian Electoral Law regarding passive electoral capacity. The hypothesis that we intend to demonstrate is that there is no adequate control of conventionality of Brazilian Electoral Law rules before International Law. We hope to present this by finding that there are rules in Brazilian Electoral Law regarding the conditions of eligibility, hypotheses of ineligibility and requirements for registration that violate art. 23.2 of the Pact. To develop the work, bibliographical research



was used, through the deductive method, and documentary research on the websites of the TSE, the TREs and the CIDH.

Keywords: Conventionality control; Pact San José in Costa Rica; Passive electoral capacity.



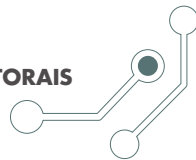
Introdução

Uma das disciplinas com a qual o Direito Eleitoral deve dialogar é o Direito Internacional Público, notadamente o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Materializado inicialmente na Carta das Nações Unidas de 1945 e, depois, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Direito Internacional dos Direitos Humanos repercute no Direito Eleitoral a partir da compreensão dos direitos políticos como uma categoria de direitos humanos. Nesse sentido, uma das formas de exercício dos direitos políticos, a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a capacidade que tem o cidadão brasileiro de ser candidato a um cargo eletivo, também deve ser orientada pelo Direito Internacional Público.

Um importante instrumento do Direito Internacional Público no âmbito da América Latina, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica –, é um documento assinado em 22 de novembro de 1969 por diversos Estados americanos, incluindo o Brasil. Ele estabelece, em seu art. 23.2, as hipóteses de restrições ao exercício de direitos políticos, que são, em caráter exaustivo: idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental e condenação em processo penal.

Ao analisar o conjunto de normas de Direito Eleitoral brasileiro que regulam a capacidade eleitoral passiva, percebe-se que há algumas condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade que parecem ofender o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica. Nesse sentido, este artigo propõe a seguinte questão-problema: existe um controle de convencionalidade adequado, com base no art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, realizado no momento de aplicação das normas que integram o microsistema do Direito Eleitoral brasileiro relativas à capacidade eleitoral passiva?





A hipótese que se pretende demonstrar é que não há um controle de convencionalidade adequado das normas brasileiras de Direito Eleitoral perante o Direito Internacional. Espera-se comprová-la por meio da constatação de que há normas no Direito Eleitoral brasileiro relativas às condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade que ofendem o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica.

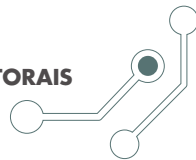
Após esta introdução, no primeiro capítulo, serão apresentados os conceitos básicos do controle de convencionalidade aplicado à capacidade eleitoral passiva, com destaque também para as condições de elegibilidade, as hipóteses de inelegibilidades e os requisitos de registrabilidade. No capítulo segundo, far-se-á abordagem do controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva, com base no Pacto de São José da Costa Rica. Por fim, nas considerações finais, buscar-se-á sintetizar o estado atual do tema.

1 O controle de convencionalidade à capacidade eleitoral passiva: conceitos básicos

Neste capítulo, serão apresentados conceitos básicos pertinentes ao problema de pesquisa a ser explorado, retirados do Direito Internacional Público e do Direito Eleitoral. A partir do arcabouço normativo e da análise de doutrinadores relevantes nas duas áreas, serão delineados conceitos que, posteriormente, serão retomados no contexto da problematização e da avaliação da hipótese a ser investigada.

1.1 Os direitos políticos como direitos humanos internacionalmente protegidos

Os direitos políticos constituem um ponto comum entre o Direito Eleitoral e o Direito Internacional Público. Cabe introduzir essa relação entre as duas áreas por meio das palavras de Vitor de Andrade Monteiro: “na atualidade, o direito eleitoral, em razão de sua importância na garantia

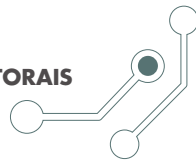


dos direitos políticos e do ambiente democrático, é reconhecido como uma categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos” (2015, p. 173).

Em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos incluiu em seu texto os direitos políticos (art. 21), posicionando-os internacionalmente sob o manto de proteção dos direitos humanos. Quarenta anos mais tarde, a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 dedicou todo um capítulo – o Capítulo IV, situado dentro do Título II: Dos direitos e garantias fundamentais – aos direitos políticos, relacionando-os diretamente à soberania popular. Nos termos do art. 14, a soberania popular “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (Brasil, 1988). Em poucas palavras, os direitos políticos garantem a participação do indivíduo na formação da vontade de seu Estado.

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público dedicado à concretização da soberania popular. A soberania popular, por sua vez, constitui conteúdo dos direitos políticos, que são uma das espécies de direitos humanos. Os direitos humanos, nessa linha de raciocínio, integram uma parte importante do Direito Internacional Público, já que foram elevados ao patamar de direitos que não se limitam a uma tutela conferida pelo Direito interno, sendo alçados a uma categoria protegida por sistemas internacionais.

Em 1945, motivada pelos horrores cometidos na Segunda Guerra Mundial, que violaram os direitos humanos, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU). A partir dos esforços para definir precisamente o que são os direitos humanos, as Nações Unidas proclamaram, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento que, mais tarde, junto com o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, formariam a Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Rights*). Com a liderança da ONU, desde então, foram elaborados e celebrados



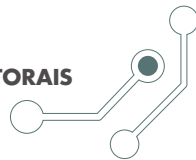
acordos e tratados, além de realizadas diversas ações para unir países membros (atualmente 193 países) em torno do objetivo único de proteção dos direitos humanos. Formou-se, assim, o Sistema Universal de Direitos Humanos.

Em 1977, em reunião da Assembleia Geral da ONU, foram incentivados, de forma expressa, esforços regionais para a promoção e tutela dos direitos humanos. A Resolução ONU n. 32/127, de 1977, trouxe a seguinte recomendação:

A assembleia geral,
Atentos às sugestões feitas para o estabelecimento, em regiões onde ainda não existe, de mecanismo regional para a promoção e proteção de direitos humanos,
Conscientes da importância de incentivar a cooperação regional para a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Recordando a Resolução 7 da Comissão de Direitos Humanos (XXIV), de 1 de março de 1968, em que a Comissão solicitou ao Secretário-Geral que considerasse a possibilidade de organizar seminários regionais adequados na área de recursos humanos nas regiões onde nenhuma comissão regional sobre direitos humanos existe atualmente com o propósito de discutir a utilidade e a conveniência da criação de comissões regionais sobre direitos humanos, Reconhecendo a importante contribuição das comissões regionais das Nações Unidas nos domínios económico e social,
1. Conclama os Estados em áreas onde ainda não existem acordos regionais no domínio dos direitos humanos para que considerem acordos com vista ao estabelecimento, nas suas respectivas regiões, de mecanismos regionais adequados para a promoção e proteção dos direitos humanos; (Grifos nossos).

Nesse contexto, foram estruturados os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: o Sistema Europeu, o Sistema Interamericano, o Sistema Africano e, ainda sob forma inicial, o Sistema Árabe.

Neste artigo, será dada ênfase ao Sistema Interamericano, por ser o que se aplica à realidade brasileira.



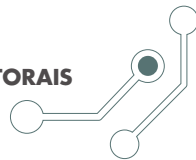
1.2 A proteção dos direitos humanos na América Latina: o Sistema Interamericano

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) tem como principais instrumentos a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 1969) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador, de 1988). O mais importante de todos, e que será utilizado como referência deste artigo, é o Pacto de São José da Costa Rica.

O Pacto de São José da Costa Rica foi assinado em San José, na Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, celebrada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e entrou em vigor no dia 18 de julho de 1978, após ter obtido o número mínimo de 11 ratificações. O Brasil, originalmente, em 1969, não assinou o documento, aderindo a ele somente em 9 de julho de 1992. O Pacto de São José da Costa Rica foi promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, entrando em vigor antes, em 25 de setembro de 1992, data do depósito do instrumento de ratificação³.

Antes de serem apresentados alguns aspectos importantes do Pacto de São José da Costa Rica, cabe fazer um sintético esclarecimento sobre o processo de internalização de um tratado internacional pelo Estado brasileiro e o *status* que adquire. Após ser assinado por um representante do Estado brasileiro, o instrumento internacional precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional e, de forma discricionária, ratificado pelo chefe do Poder Executivo, para, por fim, ser promulgado pelo Presidente da República, por meio de um

³ Os Estados que ratificaram a Convenção Americana, em junho de 2024, são: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai.

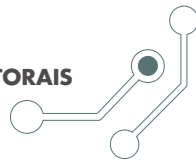


decreto de promulgação, também chamado Executivo ou Presidencial. Trata-se de procedimento complexo, que tem a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em atenção aos arts. 84, VIII, e 49, I, da CF/1988.

A fase de aprovação pelo Congresso Nacional, contudo, pode se dar de duas formas, no caso de tratados relativos a direitos humanos: pelo rito ordinário, ou seja, aquele que exige maioria simples para que o tratado seja aprovado pela casa legislativa, ou pelo rito especial necessário para aprovação de emendas constitucionais, de acordo com o previsto no art. 5º, § 3º, da CF/1988, segundo o qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 1988). O § 3º acima citado foi acrescentado ao art. 5º em 2004 pela Emenda Constitucional n. 45 (Brasil, 2004). Após essa data, então, a escolha do rito de aprovação do tratado sobre direitos humanos passou a ter consequências decisivas, conforme entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal (STF): os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito ordinário, e aqueles aprovados antes da EC n. 45/2004, possuem *status* supralegal, ou seja, estão hierarquicamente situados abaixo da Constituição, mas acima das leis ordinárias. Já os tratados aprovados segundo o quórum especial de emendas constitucionais possuem *status* constitucional. Por ter sido aprovado pelo Congresso Nacional antes da EC n. 45/2004, o Pacto de São José da Costa Rica foi recepcionado internamente com natureza supralegal.

Merecem destaque os dois primeiros artigos do Pacto de São José da Costa Rica, que formam a sua base:

PARTE I
Deveres dos Estados e Direitos Protegidos
CAPÍTULO I
Enumeração de Deveres
ARTIGO 1
Obrigações de Respeitar os Direitos



1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

ARTIGO 2

Dever de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados- Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades. (Brasil, 1992) (Grifos nossos).

Para os propósitos deste artigo, também merece destaque o art. 23, que dispõe sobre direitos políticos:

ARTIGO 23

Direitos Políticos

Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

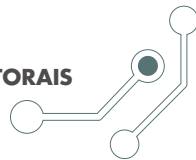
de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Alei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (Brasil, 1992) (Grifos nossos).





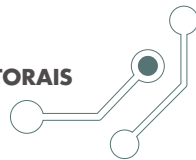
Os Estados signatários do Pacto de São José da Costa Rica, como o Brasil, a partir do momento que internalizam as normas convencionais, devem compatibilizar suas regras jurídicas internas com aquelas previstas nos tratados, como as acima citadas. O propósito é “impedir retrocessos e fomentar avanços no regime de proteção dos direitos humanos, sob a inspiração de uma ordem centrada no valor da absoluta prevalência da dignidade humana [...]” (Piovesan, 2024, p. 322).

Nesse contexto, deve ser compreendido o controle de convencionalidade.

1.3 O controle de convencionalidade

Embora não seja técnica exclusiva do SIPDH, o controle de convencionalidade vem alcançando resultados mais exitosos no âmbito da América Latina. Casoparadigmático foi o julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) “Cabrera García e Montiel Flores *versus* México” (2010), que, em sua sentença, reforçou a obrigatoriedade de que os Estados, por meio de seu Poder Judiciário, controlassem a convencionalidade de suas normas de Direito interno. Veja-se:

225. Na sua jurisprudência, este Tribunal reconheceu que as autoridades nacionais são obrigadas a respeitar o Estado de Direito e, portanto, são obrigados a aplicar as disposições em vigor no sistema jurídico interno. **Mas, quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, todas as suas instituições, incluindo seus juízes, também estão vinculados a tais acordos, o que os obriga a garantir que todos os efeitos das disposições consagradas na Convenção não são prejudicados pela aplicação de leis contrárias ao seu propósito e finalidade.** O Judiciário, em todos os níveis, deve exercer *ex officio* uma forma de “controle de convencionalidade” entre disposições jurídicas internas e da Convenção Americana, obviamente dentro do âmbito das respectivas competências e dos correspondentes procedimentos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado em si, mas também a interpretação do mesmo pela Corte



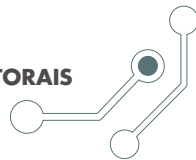
Interamericana, que é a intérprete última da Convenção Americana. (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 972-03, Série C n. 216 e n. 225. Sentença: 23/11/2010) (Grifos nossos).

Conforme definido por Valerio Mazzuoli (2021, p. 323), controle de convencionalidade é o “processo de compatibilização vertical (sobretudo material) das normas domésticas com os comandos encontrados nas convenções internacionais de direitos humanos”. A jurisprudência da CIDH, solidificada a partir do julgamento acima citado, ainda exige que a compatibilização entre as normas considere a interpretação trazida pela própria Corte, formando um “bloco de convencionalidade”.

O controle de convencionalidade divide-se, na esteira da teoria do controle de constitucionalidade, em concentrado e difuso, sendo o primeiro exercido pelo STF, tendo como objeto os tratados que possuem *status* constitucional, e o segundo exercido por todos os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, na ocasião de julgamento de casos concretos, utilizando como objeto o “bloco de convencionalidade” referido.

Quanto ao controle de convencionalidade difuso, que é o que interessa de forma objetiva a este artigo, em 2022 foi expedida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022. Por meio do documento, o CNJ recomenda aos órgãos do judiciário “a observância dos tratados e das convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas” (BRASIL, 2022).

Como resultado da Recomendação, foram adotadas diversas medidas para promover e incentivar a realização do controle de convencionalidade pelas juízas e juízes brasileiros, reunidas sob o nome de “Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos”. Dentre as medidas, há a previsão de programas de capacitação em direitos humanos e controle de convencionalidade.



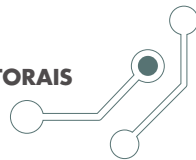
Importante lembrar que a CF/1988 trouxe, em seu art. 4º, parágrafo único, que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1988). Nesse sentido, Marcelo Ramos Peregrino Ferreira faz a seguinte análise: “[...] o controle de convencionalidade pretende a *unificação do discurso sobre direitos humanos por meio da uniformidade de interpretação e dos ordenamentos internos de cada país*”. E afirma, “obedecidas – é claro – as peculiaridades de cada Estado, observado, nada obstante, um parâmetro mínimo comum no sistema regional” (Ferreira, 2020, p. 143).

Assim, na busca por um tratamento uniforme aos direitos humanos – dentre eles, os direitos políticos – ao menos entre os Estados signatários do Pacto de São José da Costa Rica, o controle de convencionalidade é instrumento primordial.

1.4 Capacidade eleitoral, condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidades e requisitos de registrabilidade

A capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva são, conforme pontua Adriano Soares da Costa (2021, p. 45), espécies do gênero cidadania, traduzindo-se, respectivamente, como direito de sufrágio (*ius singuli*) e elegibilidade ou direito de ser votado (*ius honorum*). Em termos mais simples, a capacidade eleitoral ativa é a capacidade de uma pessoa exercer o direito ao voto, ou seja, de ser um eleitor; já a capacidade eleitoral passiva é a aptidão de uma pessoa tornar-se candidata a um cargo eletivo e ser votada.

Tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva são manifestações de direitos políticos, previstas na CF/1988, em seu art. 14, primeiro dispositivo do Capítulo IV – Dos Direitos Políticos.

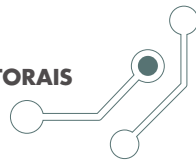


Inicialmente, quanto à capacidade eleitoral ativa, o alistamento eleitoral é procedimento administrativo por meio do qual uma pessoa se inscreve como eleitora, podendo qualificar-se como tal e, assim, exercer direitos políticos. No Brasil, o alistamento e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 e menores de 70 anos, nos termos do art. 14, § 1º, I e II, da CF/1988. Para os maiores de 16 e menores de 18 anos e para os maiores de 70 anos e os analfabetos, o alistamento e o voto são facultativos, conforme o mesmo dispositivo (Brasil, 1988).

Além dos dispositivos constitucionais, o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) disciplina a capacidade eleitoral ativa por meio de previsões sobre o alistamento eleitoral. No entanto, por ser anterior à Constituição, o Código Eleitoral deve ser lido com cautela, já que alguns dispositivos não foram integralmente recepcionados pelo texto constitucional. Também há a Resolução-TSE n. 23.659/2021 que regulamenta o alistamento eleitoral.

Quanto à capacidade eleitoral passiva, o termo está diretamente relacionado ao conceito de elegibilidade, que remete ao § 3º do art. 14 acima citado. Para que uma pessoa exerça a sua capacidade eleitoral passiva, ela deve se candidatar a cargos eletivos. Para tanto, há condições de elegibilidade que devem ser satisfeitas, as quais estão dispostas no texto constitucional: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima (35 anos para presidente, vice-presidente e senador; 30 anos para governador e vice-governador; 21 anos para deputado federal, deputado estadual, prefeito e vice-prefeito; e 18 anos para vereador) (Brasil, 1988). Contudo, não é suficiente que sejam atendidas as condições de elegibilidade para que a capacidade eleitoral passiva atinja a sua plenitude. O brasileiro que pretenda concorrer a um cargo eletivo não pode recair em determinadas situações, previstas na CF/1988 e em lei complementar, que, se presentes, afastam a sua aptidão de ser candidato. Trata-se das hipóteses de inelegibilidade, previstas no texto da Constituição e na Lei Complementar n. 64/1990.

Adriano Soares da Costa (2021, p. 183) assim define inelegibilidade:



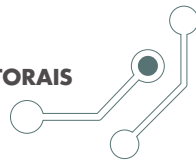
A inelegibilidade é o estado jurídico de ausência ou perda da elegibilidade. Assim como o conceito jurídico de incapacidade civil apenas tem densidade semântica quando confrontado com o conceito de capacidade civil, de idêntica forma a inelegibilidade apenas pode ser profundamente conhecida se vista em confronto com o conceito de elegibilidade. Desse modo, a inelegibilidade é o estado jurídico de quem não possui elegibilidade, é dizer, o direito subjetivo público de ser votado (direito de concorrer a mandato eletivo), seja porque nunca a teve, seja porque a perdeu. (Grifos nossos).

Escapa aos objetivos deste artigo detalhar todas as inelegibilidades atualmente constantes da legislação brasileira. Contudo, cabe referenciá-las, de modo sintético. Assim, de acordo com a CF/1988, há as seguintes inelegibilidades: a) dos inalistáveis (art. 14, § 4º); b) dos analfabetos (art. 14, § 4º); c) por motivos funcionais (art. 14, §§ 5º e 6º); d) inelegibilidade reflexa (art. 14, § 7º); e e) as previstas em lei complementar (art. 14, § 9º), com o objetivo de tutelar: 1) a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, considerada vida pregressa do candidato (trecho acrescentado pela Emenda Constitucional n. 4/1994), e 2) a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (trecho previsto originalmente no texto constitucional de 1988).

A última inelegibilidade constitucional (item “e” acima) se desdobra em hipóteses de inelegibilidade legais, todas elas previstas na Lei Complementar n. 64/1990, divididas em absolutas (que se aplicam a todos os cargos eletivos) e relativas (que se aplicam a alguns cargos), que vigoram por prazo determinado – em regra, oito anos.

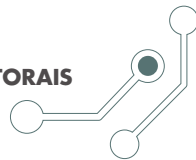
As situações que ensejam inelegibilidades legais absolutas são (Brasil, 1990):

- a) perda de mandato legislativo (art. 1, I, b);
- b) perda de mandato executivo (art. 1º, I, c);



- c) abuso de poder econômico ou político, reconhecido pela Justiça Eleitoral em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (art. 1º, I, d);
- d) condenação por determinados crimes, com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (art. 1º, I, e);
- e) indignidade do oficialato (art. 1º, I, f);
- f) rejeição de contas públicas (art. 1º, I, g);
- g) abuso de poder econômico ou político por agente público, reconhecido em decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (art. 1º, I, h);
- h) exercício de cargo ou função de direção, administração ou representação em instituição financeira liquidanda (art. 1º, I, i);
- i) condenação pela Justiça Eleitoral, com trânsito em julgado ou proferida por órgão colegiado, por corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gasto ilícito de recurso em campanha ou conduta vedada (art. 1º, I, j);
- j) renúncia a mandato eletivo por motivo relacionado a instauração de procedimento capaz de instaurar processo contra o renunciante (art. 1º, I, k);
- k) condenação à suspensão de direitos políticos, com trânsito em julgado ou proferida por órgão colegiado, por improbidade administrativa (art. 1º, I, l);
- l) exclusão do exercício profissional por infração ético-profissional (art. 1º, I, m);
- m) simulação de desfazimento de vínculo conjugal para evitar situação de inelegibilidade constitucional, reconhecida em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (art. 1º, I, n);
- n) demissão do serviço público (art. 1º, I, o);
- o) doação eleitoral ilegal, reconhecida pela Justiça Eleitoral em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (art. 1º, I, p); e
- p) aposentadoria compulsória e perda de cargo de magistrado e membro do Ministério Público (art. 1º, I, q).

As situações que ensejam inelegibilidades relativas são aquelas que dizem respeito a desincompatibilização de agentes públicos e de integrantes de algumas categorias. A lei traz prazos específicos, que variam de três a seis



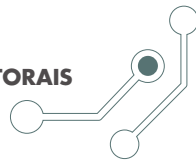
meses antes das eleições, para que aquele que almeja se candidatar se afaste do cargo que até então ocupava. Tais hipóteses estão nos incisos II a VII do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990 (Brasil, 1990).

Existem, atualmente, portanto, 17 hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais (sem contar as inelegibilidades relativas, relacionadas a prazos de desincompatibilização), além de pelo menos quatro constitucionais. Das inelegibilidades infraconstitucionais absolutas, nove foram incluídas pela Lei Complementar n. 135/2010 (da alínea *i* à alínea *q* do inciso *I* do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990), além de seis terem sido alteradas, tornando-se mais gravosas (da alínea *b* à alínea *h* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990).

O grande número de inelegibilidades existentes no modelo atual é criticado por doutrinadores, como Marcelo Ramos Peregrino Ferreira (2020), que destaca um paralelo entre o leque de inelegibilidades surgido com a Constituição de 1967, em regime militar, e o que existe hoje, em regime democrático. Cite-se:

O modelo inaugurado no regime militar de definição das inelegibilidades por lei foi seguido na atual Carta. Muitas das definições e hipóteses de inelegibilidade inauguradas, ali, no regime militar, permaneceram na redação da novel [*sic*] Lei n. 64/90. Hoje, em pleno regime democrático, vive-se em torno de padrões de comportamento e contornos de inelegibilidades criados, exatamente, para suprimir e abafar o pluralismo político, permitindo o afastamento de candidatos sob os mais variados argumentos entoados no mesmo cântico desafinado da “moralidade” e da sua “vida pregressa”, conforme Artigo 151 da Constituição de 1967 (Ferreira, 2020, p. 167).

Além de possuir as condições de elegibilidade e de não recair em uma hipótese de inelegibilidade, o pretendente a se candidatar a um cargo eletivo deve também cumprir determinadas formalidades no momento de apresentação de seu Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) à Justiça Eleitoral.



Nesse sentido, o pretendo candidato deve se atentar para as formalidades que precisam ser cumpridas com a apresentação do RRC, que estão previstas no art. 11, § 1º, da Lei n. 9.504/1997:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

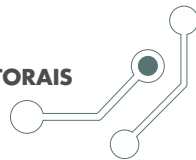
§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

- I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;
- II - autorização do candidato, por escrito;
- III - prova de filiação partidária;
- IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;
- V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;
- VI - certidão de quitação eleitoral;
- VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;
- VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.
- IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009) (Brasil, 1997) (Grifos nossos).

Tal artigo é regulamentado pelo art. 27 da Resolução-TSE n. 23.609/2019. Cite-se:

Art. 27. O formulário RRC deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex:

- I - relação atual de bens, preenchida no Sistema CANDex de forma simplificada, contendo a indicação do bem e seu valor declarado à Receita Federal, dispensando-se a inclusão de endereços de imóveis, placas de veículos ou qualquer outro dado pormenorizado. (Redação dada pela Resolução n. 23.675/2021)



II - fotografia recente da candidata ou do candidato, inclusive vice e suplentes, observado o seguinte (Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 1º, VIII):

- a) dimensões: 161 x 225 pixels (L x A), sem moldura;
- b) profundidade de cor: 24bpp;
- c) colorida, com cor de fundo uniforme; (Redação pela Res. n. 23.675/2021)
- d) características: frontal (busto), com trajes adequados para fotografia oficial, assegurada a utilização de indumentária e pintura corporal étnicas ou religiosas, bem como de acessórios necessários à pessoa com deficiência; vedada a utilização de elementos cênicos e de outros adornos, especialmente os que tenham conotação de propaganda eleitoral ou que induzam ou dificultem o reconhecimento do candidato pelo eleitorado;

III - certidões criminais para fins eleitorais fornecidas (Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 1º, VII):

- a) pela Justiça Federal de 1º e 2º graus da circunscrição na qual a candidata ou o candidato tenha o seu domicílio eleitoral;
- b) pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus da circunscrição na qual a candidata ou o candidato tenha o seu domicílio eleitoral;
- c) pelos tribunais competentes, quando as candidatas ou os candidatos gozarem de foro por prerrogativa de função;

IV - prova de alfabetização;

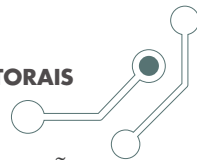
V - prova de desincompatibilização, quando for o caso;

VI - cópia de documento oficial de identificação;

VII - propostas defendidas pela candidata ou pelo candidato aos cargos de presidente, governador e prefeito. (Brasil, 2019) (Grifos nossos).

Em recentes julgados, o TSE tem chamado as formalidades de “condições de registrabilidade”. Veja-se:

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO PELO TRE/SP. DISCUSSÃO ACERCA DA APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES CRIMINAIS. REQUISITO DE REGISTRABILIDADE. CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. PRECEDENTES. ERRO

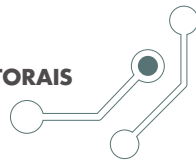


GROSSEIRO. INVIABILIDADE DO RECURSO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Na origem, o TRE/SP indeferiu o registro de candidatura da recorrente ao cargo de deputado federal, ante a *não apresentação de certidões criminais (condição de registrabilidade)*. [...] 6. Recurso ordinário não conhecido. (TSE. RO-El n. 060210415 SÃO PAULO – SP, Rel. Min. Raul Araújo Filho, Data de Julgamento: 3/11/2022, Data de Publicação: 3/11/2022) (Grifos nossos).

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO DE OBJETO E PÉ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DA DECISÃO RECORRIDA. SÚMULA 26/TSE. DECISÃO MANTIDA. NÃO CONHECIMENTO. [...] 2. Ainda que se pudesse superar o óbice da Súmula 26 do TSE, restou assentada pela Corte regional a *ausência de “certidão de objeto e pé relativas aos processos constantes da certidão criminal da Justiça Estadual de 1º grau, não preenchendo, assim, as chamadas condições de registrabilidade, implicando na manutenção do indeferimento do registro”*. 3. Agravo Regimental não conhecido. (TSE. REspEl n. 060034050 SETE QUEDAS – MS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 4/12/2020, Data de Publicação: 4/12/2020) (Grifos nossos).

Doutrinariamente, José Jairo Gomes assim explica:

Caso falte algum documento, deverá o juiz abrir o prazo de três dias para diligências (LE, art. 11, § 3º). Nesse prazo o documento faltante deve ser levado aos autos, sob pena de indeferimento do requerimento de registro de candidatura (RRC). O fundamento para a negativa de registro, aqui, é simplesmente a falta de cumprimento de formalidade legal, consistente na apresentação da documentação adequada. Não se chega a ingressar na discussão acerca de condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. (Gomes, 2020, p. 404).



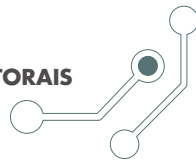
Sejam condições de registrabilidade ou formalidades consistentes em documentação adequada, fato é que, da mesma forma que a ausência de condição de elegibilidade e a existência de situação de inelegibilidade levam ao indeferimento do RRC, o não cumprimento das formalidades também impede que o pretense candidato tenha o seu RRC deferido. Embora tais formalidades não se configurem, fundamentalmente, como condições de elegibilidade ou situações de inelegibilidade, o efeito prático de sua ausência é o mesmo: a restrição de um direito político fundamental do indivíduo postulante à candidatura.

2 O controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva

Conforme visto, a capacidade eleitoral passiva é regulada por condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade. Sendo uma das formas de expressão de direitos políticos, a capacidade de ser candidata ou candidato a um cargo eletivo também é uma das espécies de direitos humanos e, portanto, tem a sua proteção garantida pelo Direito Interno e pelo Direito Internacional.

Neste capítulo, buscar-se-á verificar se as normas que regulam a capacidade eleitoral passiva no Direito brasileiro são, ao menos a princípio, compatíveis com o principal instrumento de proteção dos direitos humanos na América Latina, ou seja, o Pacto de São José da Costa Rica, especificamente com o seu art. 23.2. Não será feita uma análise aprofundada, mas serão sugeridas reflexões que podem servir de ponto de partida para pesquisas futuras.

Importa destacar que a interpretação dada pela CIDH sobre o rol do art. 23.2 passa pela noção de que, embora ele não tenha a pretensão de definir um sistema eleitoral único para todos os Estados que integram o Sistema Interamericano, por meio do dispositivo são definidos *standards* mínimos

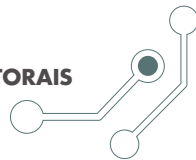


que devem ser observados, sendo essa a correta leitura que deve ser feita da palavra “exclusivamente” (Oliveira, 2019, p. 113). Veja-se, em trecho do julgamento do caso Castañeda Gutman *versus* México:

De acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o termo “exclusivamente” deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o significado comum atribuído aos termos do tratado no seu contexto e tendo em conta o seu objeto e finalidade. Nesse sentido, *o significado do termo exclusivamente equivale a “com exclusão”, ou seja, sinônimo de “só” ou “somente”, e, portanto, exclui qualquer possibilidade de às restrições previstas acrescerem outras não expressamente incluídas. [...]* A enumeração dos requisitos do artigo 23.2 da Convenção Americana estão integrados com as disposições dos artigos 29 e 30 do referido tratado, portanto a legislação interna não pode ditar uma norma por razões de interesse geral com uma finalidade que contradiz uma disposição expressa da Convenção. (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 12.535, Série C n. 184. Sentença: 8/2/2008).

No caso Yatama *versus* Nicarágua, a CIDH já havia aprofundado a questão, definindo critérios que, somados aos motivos previstos no art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, poderiam ser invocados para restringir direitos humanos:

206. A previsão e aplicação de requisitos para o exercício dos direitos políticos não constituem, por si só, uma restrição indevida aos direitos políticos. *Esses direitos não são absolutos e podem estar sujeitos a limitações. A sua regulamentação deve observar os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática. [...] De acordo com o artigo 23.2 da Convenção, pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o parágrafo 1º do referido artigo, exclusivamente pelos motivos estabelecidos naquela seção. A restrição deve estar prevista em lei e não ser discriminatório, basear-se em critérios razoáveis, servir um propósito útil e apropriado para torná-lo necessário para satisfazer um interesse público imperativo, e para ser proporcional a esse objetivo. Quando existem várias*



opções para atingir esse objetivo, você deve escolher aquela que menos restrinja o direito protegido e preserve maior proporcionalidade com o fim prosseguido. (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 12.388, Série C n. 127. Sentença: 23/6/2005) (Grifos nossos).

Ademais, o art. 29 do Pacto de São José da Costa Rica, que fixa normas de interpretação, proíbe qualquer interpretação de disposição convencional no sentido de “permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista” e de “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de quaisquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados”.

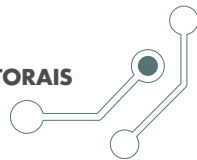
Por fim, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Decreto n. 7.030/2009), no art. 27, dispõe que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (Áustria, 2009).

2.1 Condições de elegibilidade *versus* Pacto de São José da Costa Rica

As condições de elegibilidade estão no § 3º do art. 14 da CF/1988: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral (ou seja, ter capacidade eleitoral ativa), domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima (Brasil, 1988).

De pronto, há que se afirmar que nacionalidade brasileira, domicílio eleitoral e idade mínima estão de acordo com o art. 23.2 do Pacto de São José Costa Rica, já que correspondem, na letra do texto convencional, à “nacionalidade”, à “residência” e à “idade”. Quanto às demais condições de elegibilidade, cabe tecer outros comentários.

O pleno exercício dos direitos políticos é condição de elegibilidade que denota certa intertextualidade. Ora, se a capacidade de ser candidata ou candidato é uma das formas de exercício dos direitos políticos, a restrição desse



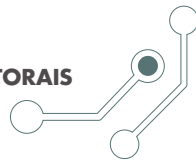
exercício por não estar a cidadã ou o cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos pode soar como um fim em si mesma. Contudo, a dimensão dessa condição de elegibilidade alcança o art. 15 da CF/1988, de modo a impedir que participem da disputa eleitoral aqueles que tenham sobre si uma ou mais das seguintes situações: I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II – incapacidade civil absoluta; III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (Brasil, 1988).

Realizando-se um cotejo entre os incisos do art. 15 acima citados e os motivos trazidos pelo art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, há que se problematizar o inciso V, por não haver qualquer equivalência, ainda que implícita, entre “improbidade administrativa” e quaisquer dos motivos expressos no art. 23.2 convencional. Entrar nessa seara de discussão vai ao encontro do debate sobre as hipóteses de inelegibilidade trazidas à Lei Complementar n. 64/1990 pela Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, perpassando pela ideia de moralização do processo eleitoral (Brasil, 2010). Os argumentos serão apresentados no tópico sobre inelegibilidades.

Por ora, cabe esclarecer que a Lei n. 8.429/1992, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal”, alterada recentemente pela Lei n. 14.230/2021, prevê como atos de improbidade administrativa, sempre na forma dolosa, o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a violação aos princípios da administração pública (Brasil, 2021). Apenas no caso dos dois primeiros é que é possível a aplicação de sanção de suspensão de direitos políticos – o que impactaria a condição de elegibilidade em análise, qual seja o pleno exercício dos direitos políticos.

Assim, de modo perfunctório, pode-se afirmar que o pleno exercício dos direitos políticos é condição de elegibilidade convencional desde que a ausência não se ampare em condenação por improbidade administrativa.





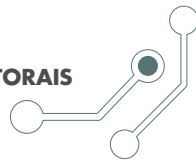
A moralidade, embora seja valor caro ao indivíduo e, ainda que autorizada pela CF/1988 como elemento suficiente para embasar hipóteses de inelegibilidade⁴, não está prevista no Pacto de São José da Costa Rica como uma causa que permite a restrição a direitos políticos.

O alistamento eleitoral, ou seja, a capacidade eleitoral ativa, como condição de elegibilidade, é desdobramento de outros requisitos plenamente convencionais: por meio do título de eleitor – documento que comprova a condição de eleitor –, comprovam-se o domicílio eleitoral da cidadã ou do cidadão e a sua idade.

Por fim, a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e sua convencionalidade é ponto que já foi analisado pela CIDH. No caso *Castañeda Gutman versus México*, o cidadão mexicano Castañeda Gutman acionou a CIDH para garantir a sua participação nas eleições presidenciais do México em 2008 sem ser filiado a um partido político e, embora inicialmente a Corte tenha proferido liminar conferindo a ele o registro de candidatura, a decisão final confirmou a necessidade de filiação partidária como uma condição de elegibilidade convencional.

193. A Corte considera que o Estado fundamentou que *o registro de candidatos exclusivamente através de partidos políticos responde às necessidades sociais convincentemente baseadas em várias razões históricas, políticas e sociais. A necessidade de criar e fortalecer o sistema partidário em resposta a uma realidade histórica e política; a necessidade de organizar eficazmente o processo eleitoral em uma sociedade de 75 milhões de eleitores, na qual todos teriam os mesmos direitos a ser escolhidos; a necessidade de um sistema de*

⁴ Importante destacar posição dissidente, como a de Eneida Desirée Salgado (2013, p. 134): “nada permite afirmar que a Constituição Federal de 1988 é compatível com uma leitura moralizadora e perfeccionista. O texto Constitucional, embora traga valores compartilhados pela sociedade, como a solidariedade e a igualdade, não aniquila o espaço de liberdade e nem apresenta um projeto de vida boa a ser imposto aos cidadãos. O compartilhamento de valores públicos, expresso no preâmbulo e no art. 3º, revela uma moralidade objetiva que não autoriza a imposição de uma moralização subjetivada, seja pelo legislador ou pelos magistrados, em nome de prevenção ou precaução”.



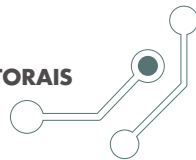
financiamento predominantemente público, para garantir o desenvolvimento de eleições autênticas e livres, em igualdade de condições; e a necessidade de supervisionar eficientemente os fundos utilizados nas eleições. Todos eles respondem a um interesse público imperativo.

[...]

204. Por último, o Tribunal considera que ambos os sistemas, um deles baseado exclusivamente em partidos políticos, e outro que também admite candidaturas independentes, podem ser compatíveis com a Convenção e, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos da definição política feita pelo Estado, de acordo com suas normas constitucionais. [...] A sociedade civil e o Estado têm a responsabilidade fundamental e indesculpável de levar a cabo esta reflexão e apresentar propostas para reverter esta situação. Neste sentido, os Estados devem avaliar, de acordo com o seu desenvolvimento histórico e político, as medidas que permitem reforçar os direitos políticos e a democracia, e as candidaturas independentes podem ser um desses mecanismos, entre muitos outros. (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso n. 12.535, Série C n. 184. Sentença: 8/2/2008) (Grifos nossos).

Desse modo, fica claro que, especificamente no caso da realidade brasileira, a condição de elegibilidade a qual exige que o pretendente a um cargo eletivo seja filiado a um partido político atende a um interesse público imperativo.

ELEIÇÕES 2020. PREFEITO E VICE. TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE RECURSO OU AÇÃO A ELE SUBJACENTE. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. NÃO CONHECIMENTO. [...] 4. Segundo jurisprudência há muito consolidada no Tribunal Superior Eleitoral, não se admite candidatura avulsa, assim entendida como aquela sem filiação partidária ou sem escolha em convenção, porquanto não foram atendidos os comandos do art. 14, arts. 14, § 3º, V e 9º e 11, § 14, da Lei 9.504/97. 5. “O art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto



de San José da Costa Rica), dispositivo indicado nas razões recursais, não pode ser invocado para afastar condição de elegibilidade prevista no texto originário da Constituição da República (filiação partidária), cuja disciplina infraconstitucional afigura-se razoável e proporcional”. (AgR-Pet 0600886-14, rel. Min. Admar Gonzaga, PSESS – em 26.9.2018). CONCLUSÃO Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE. TutAntAnt n. 06016286820206000000 SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP 060162868, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 23/11/2020, Data Publicação: PSESS – Publicado em Sessão) (Grifos nossos).

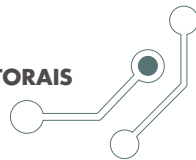
Ainda assim, há aqueles que sustentem a tese da candidatura avulsa, ou seja, independentemente de filiação partidária, com base no Pacto de São José da Costa Rica, o que tem sido rechaçado pelo TSE, embora de modo, a nosso ver, insatisfatório – conforme será retomado no Capítulo 4.

2.2 Hipóteses de inelegibilidade *versus* Pacto de São José da Costa Rica

As hipóteses de inelegibilidade estão previstas na CF/1988, conforme já visto, e se constituem em inelegibilidades: a) dos inalistáveis (art. 14, § 4º); b) dos analfabetos (art. 14, § 4º); c) por motivos funcionais (art. 14, § 6º); d) inelegibilidade reflexa (art. 14, § 7º); e e) as previstas em lei complementar (art. 14, § 9º), a Lei Complementar n. 64/1990.

Quanto às hipóteses de inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, é possível afirmar, sem outros esclarecimentos, que se trata de inelegibilidades convencionais. A primeira pelos motivos mencionados no subitem anterior. A segunda por estar de acordo com um dos motivos trazidos pelo art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica: “instrução”.

A inelegibilidade por motivos funcionais, prevista no § 6º do art. 14 da CF/1988, dispõe que ficam inelegíveis para outros cargos os chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) que se mantiverem em seus cargos nos seis meses antes das eleições (Brasil, 1988). Por outro lado, o § 5º do mesmo art. 14 garante uma reeleição para o mesmo cargo, sem

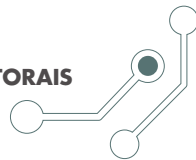


que o chefe do Poder Executivo precise se afastar. Trata-se de regra que tem como objetivo prevenir abusos que eventualmente possam ser cometidos por aqueles que têm fácil acesso à máquina pública em virtude de seus cargos. No entanto, fazendo coro com José Jairo Gomes (2020, p. 261), a hipótese de inelegibilidade é demasiadamente casuística, já que, em tese, deveria existir mesma chance de abuso no caso de reeleição para o mesmo cargo ou de reeleição, mas para cargo diferente.

Na mesma linha de tentar prevenir o abuso da máquina pública, a hipótese de inelegibilidade reflexa, prevista no art. 14, § 7º, da CF/1988, retira a possibilidade de ser candidata ou candidato a um cargo eletivo aqueles que tiverem familiares ou cônjuge como chefes do Poder Executivo, mas apenas no território de jurisdição de seu parente até o segundo grau. O objetivo da norma é evitar que um mesmo grupo familiar se perpetue no poder, garantindo a alternância.

Analisando-se essas duas hipóteses de inelegibilidade – dos §§ 6º e 7º do art. 14 –, percebe-se que em nenhum dos dois casos pressupõem-se motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução e capacidade civil ou mental. Também não são, por si sós, hipóteses impositivas de uma condenação em processo penal – a não ser que configurem condutas que sejam consideradas criminosas de acordo com a legislação penal brasileira. Portanto, o texto constitucional não está exatamente adequado ao texto do Pacto de São José da Costa Rica, ao qual, ainda que somente tenha entrado em vigor no Brasil em 1992, quatro anos após a Constituição de 1988, não foram apresentadas reservas.

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira (2020, p. 192-193) afirma que tais inelegibilidades são “fundadas em presunções *jure et jure*”. Explica: “são situações objetivas atrativas da inelegibilidade a pretexto de evitar a imposição de desigualdade entre os candidatos pelos benefícios que determinada posição oferece a um dos candidatos ou em função da alteração da própria normalidade e legitimidade dos pleitos”.

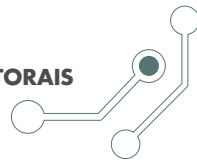


O doutrinador continua, e tece sua crítica com base na posição da CIDH (2020, p. 194): “observa-se que o discurso de proteção do Estado Democrático e de Direito, mormente a ‘luta contra a delinquência’, a busca da pureza, é pedra de toque para os regimes de força, como já anteviu a Corte Interamericana no Caso *Escher e outros versus Brasil*, de 6 de julho de 2009”.

Assim, à medida que essas hipóteses de inelegibilidade extrapolam os motivos permitidos pelo Pacto de São José da Costa Rica para restringir direitos políticos, o que ocorre, na verdade, é um viés de moralização do processo eleitoral, alinhado à suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, mencionada anteriormente. Esse viés fica claro em manifestações do TSE em julgados:

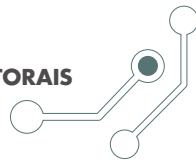
ELEIÇÕES 2020. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE REFLEXA. VEREADOR. SUPLENTE. PARENTESCO COM PREFEITO. INCIDÊNCIA DA RESSALVA CONSTANTE DO ART. 14, § 7º, DA CF. EXCEPCIONALIDADE. PROVIMENTO.

1. Nos termos do art. 14, § 7º, da Constituição Federal, são inelegíveis, no território de circunscrição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. **É a denominada inelegibilidade reflexa, cuja finalidade é “impedir o monopólio do poder político por grupos hegemônicos ligados por laços familiares”.** [...] 6. Agravo Regimental provido para restabelecer o acórdão regional e deferir o registro de candidatura de Carla Domini Peixoto Santos ao cargo de vereador do Município de Nazaré/BA nas Eleições 2020, por entender não configurada a inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal. (TSE – REspEI n. 060044191 NAZARÉ – BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 10/8/2021, Data de Publicação: 18/10/2021)



ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEFERIMENTO. VICE-PREFEITO ELEITO. INELEGIBILIDADE REFLEXA. PARENTESCO ITINERANTE. ART. 14, §§ 5º E 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. RELEVÂNCIA DO TEMA. VIA INADEQUADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 24/TSE. PRECEDENTE DA MESMA ELEIÇÃO. DESPROVIMENTO. 1. Trata-se de recurso especial interposto pela Coligação Com a União do Povo e por Genivaldo Novais Agra, candidato não eleito ao cargo de prefeito do Município de Carneiros/AL, contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE-AL) pelo qual, rejeitada a tese de incidência da causa de inelegibilidade reflexa por parentesco (art. 14, § 7º, da CF), foi mantida a sentença que deferiu o pedido de registro de candidatura do recorrido, eleito para o cargo de vice-prefeito do referido município nas eleições de 2020. 2. *Os recorrentes pretendem seja dada à hipótese adequada interpretação sistêmica e teleológica dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 14 da Constituição Federal para, conferindo efetividade ao sistema constitucional de inelegibilidades em consonância com o princípio republicano e a alternância do poder, impedir o indesejável e inadmissível continuísmo familiar de forma ilimitada.* [...] 9. Recurso especial desprovido. (TSE. REspEl n. 06002783120206020019 CARNEIROS – AL 060027831, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Data de Julgamento: 11/12/2020, Data de Publicação: PSESS – Publicado em Sessão) (Grifos nossos).

A própria ideia de moralização do processo eleitoral, no caso das duas hipóteses de inelegibilidade em comento, é problemática especificamente por pressupor situações abusivas de forma objetiva. É dizer: entende-se que o chefe do Executivo lançará mão de fraude e outras ilicitudes para se eleger para cargo diverso de seu atual e, para garantir que isso não acontecerá, impede-se que ele seja candidato. Na mesma *ratio*, entende-se que eventual eleição do, suponha-se, cunhado do atual detentor do cargo de chefe do Poder Executivo Estadual para qualquer um dos municípios daquele Estado

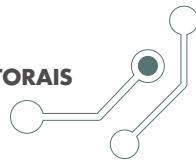


irá comprometer a alternância de poder, devendo- se, portanto, impedir que ele se candidate. Despreza-se, no mínimo, as longas extensões de alguns estados brasileiros.

Colocado dessa forma, em exemplos simplórios, fica fácil enxergar o caráter preventivo dessas hipóteses de inelegibilidade, calcadas em uma ideia de um Estado paternalista diante do eleitor, que deve ser tutelado até na esfera privada de suas escolhas pessoais.

É exatamente nesta toada que as hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais, autorizadas pelo art. 14, § 9º, da CF/1988, ingressam no ordenamento jurídico brasileiro: para proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato e para proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Brasil, 1988). São, portanto, em regra, inconventionais, com exceção daquelas que preveem condenação criminal – mas que, com a atualização feita pela Lei da Ficha Limpa, receberam a possibilidade de irem contra o Pacto de São José da Costa Rica, conforme será visto adiante.

Como destacado no início deste capítulo, o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica é taxativo quanto às hipóteses de restrições a direitos políticos. Localizar as causas de inelegibilidade trazidas pela Lei Complementar n. 64/1990 nesse rol *numerus clausus* exige esforço argumentativo e sempre acaba em uma racionalidade amparada na moralização do processo eleitoral (Brasil, 1990). Com efeito, na análise da constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010, que atualizou a Lei Complementar n. 64, foi uníssono no STF tal discurso da “moral” (Brasil, 2010). Veja-se, como exemplo, trechos do voto do relator do julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e n. 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4578, Ministro Luiz Fux, e do voto do Ministro Joaquim Barbosa:



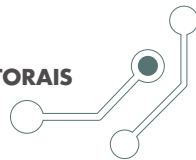
Questiona-se, então: é razoável a expectativa de candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada? A resposta há de ser negativa. *Da exigência constitucional de moralidade para o exercício de mandatos eletivos (art. 14, § 9º) se há de inferir que uma condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, a rejeição de contas públicas, a perda de cargo público ou o impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional excluirão a razoabilidade da expectativa.* A rigor, há de se inverter a avaliação: é razoável entender que um indivíduo que se *enquadre em tais hipóteses qualificadas não esteja, a priori, apto a exercer mandato eletivo.* (Voto do Relator, Ministro Luiz Fux)

Assim, como diversas vezes já afirmei nesse Plenário, eu analiso a Lei Complementar 135/2010, sob a ótica da *valorização da moralidade e da probidade no trato da coisa pública, sob a ótica da proteção ao interesse público, e não para o fim de proteção preferencial aos interesses puramente individuais e privados.* [...]

No mérito, como já me manifestei nesse Plenário, [...]. Mais do que isso: *considero que a referida lei ao complementar o dispositivo constitucional a ele se integra para formar um todo que poderíamos qualificar como Estatuto da Ética e da Moralidade da Cidadania Política Brasileira, vocacionado a reger as relações entre o Eleitor e seu Representante.* (Voto do Ministro Joaquim Barbosa) (Grifos nossos).

Doutrinadores que se debruçaram sobre o exercício de enfrentar a convencionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 reforçam o coro, trazendo interessantes conceitos, como o de “direito eleitoral do inimigo”, que lança, no mínimo, uma proposta de reflexão:

Está-se diante de um direito eleitoral do inimigo, em que o sistema eleitoral é visto como uma arma para o combate à corrupção, quando a ausência de relação entre eleição e corrupção se estampa no fato que inexistente qualquer medida limitadora dos direitos políticos, por exemplo, na Convenção Interamericana Contra a Corrupção. [...] Há, assim, a imposição de uma desigualdade baseada em

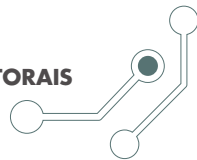


critérios de aferição de probidade, em sua maior parte, por fatos ocorridos antes mesmo da assunção de qualquer cargo ou por presunções como as relações de parentesco. Institui-se a punição antes que o pecado ocorra, aliás, para que ele não venha a ocorrer, na busca de uma composição parlamentar ideativa, aristocrática por natureza e virtuosa “por decreto”, fundado numa noção de “periculosidade”. (Ferreira, 2017) (Grifos nossos).

Sobre a relação entre a moralização do processo eleitoral e o efetivo combate às práticas “imorais”, importa citar o Índice de Percepção da Corrupção, principal indicador de corrupção do mundo, produzido pela organização Transparência Internacional desde 1995. Analisando os números divulgados pelo estudo, percebe-se que, desde 2012, quando a Lei Complementar n. 135/2010 foi pela primeira vez aplicada em eleições brasileiras, o Brasil tem apresentado diminuição significativa na nota atribuída pelo estudo: de 43 pontos em 2012 para 36 pontos em 2023. A lógica é a seguinte: quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país, da mesma forma que, quanto menor a nota, mais evidente é a incapacidade do Estado de enfrentar e prevenir a corrupção. Cite-se a análise feita pela organização responsável, referindo-se ao ano de 2023:

No último ano, o Brasil perdeu 2 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 10 posições, terminando na 104ª colocação entre os 180 países avaliados. Os 36 pontos alcançados em 2023 representam um desempenho ruim que coloca o Brasil abaixo da média global (43 pontos), da média regional para Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos). (Transparência, 2023).

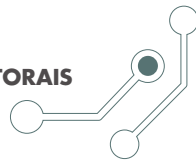
Mais especificamente quanto às hipóteses de inelegibilidades provenientes de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, há mais considerações a serem feitas, já que há evidente ofensa ao art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica.



A menção a “condenação em processo penal” no art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica não autoriza que o princípio da presunção da inocência seja desprezado para que um outro direito político fundamental seja restringido em prol de uma suposta moralidade subjetiva. Embora não esteja expressamente especificado que a condenação em processo penal que autoriza a restrição de direitos políticos seja aquela definitiva, ou seja, a que transitou em julgado, pode-se afirmar, em cotejo com as demais normas do Pacto de São José da Costa Rica (por exemplo, o art. 8º.2) e com a jurisprudência da CIDH (por exemplo, no caso *Cabrera García e Montiel Flores versus México*), que uma condenação da qual ainda caiba recurso não é suficiente para restringir direitos políticos.

Desse modo, há sérias ponderações a serem feitas a hipóteses de inelegibilidades que impõem ao cidadão que pretende se eleger uma sanção antes mesmo de ele ter sido considerado culpado no processo que efetivamente busca perquirir se houve, de fato, crime ou ilícito pelo qual deve ser afastada a sua inocência. Não por outro motivo o Pacto de São José da Costa Rica exige uma condenação com trânsito em julgado para que qualquer direito do indivíduo seja diminuído. Enfrentar a questão de modo simplista é, para dizer o mínimo, evidenciar um retrocesso dos direitos políticos e contrariar o caráter progressivo dos direitos humanos.

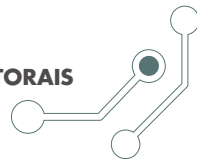
Também quanto às hipóteses de inelegibilidade que surgem a partir de decisões de órgãos administrativos, como a rejeição de contas públicas (art. 1º, I, g, Lei Complementar n. 64/1990) e a exclusão do exercício profissional por infração ético-profissional (art. 1º, I, m, Lei Complementar n. 64/1990), há problemas que merecem comentários específicos, já que a CIDH já assentou a posição, em alguns casos julgados, no sentido de não ser possível impossibilitar a candidatura de um cidadão em virtude de decisão de autoridade administrativa. No caso *López Mendoza versus Venezuela*, o cidadão Leopoldo López Mendoza foi impedido de ser candidato ao cargo de prefeito da cidade de Caracas nas eleições de 2008 por terem sido a ele impostas duas sanções pela Controladoria-Geral da República, órgão administrativo



da Venezuela. A CIDH reconheceu que foram violados direitos políticos de López Mendoza e determinou que o Estado venezuelano tornasse sem efeito as decisões administrativas e adequasse o seu direito interno ao Pacto de São José da Costa Rica.

No caso *Petro Urrego versus Colômbia*, o cidadão Gustavo Petro Urrego foi impedido de ser candidato ao cargo de prefeito de Bogotá em virtude de uma resolução de natureza disciplinar emitida pela Procuradoria-Geral da Nação da Colômbia, que o tornava inelegível por 15 anos. Cite-se trecho da manifestação da CIDH:

Neste sentido, a Corte considera que a decisão do Conselho de Estado constituiu um controle adequado e oportuno da convencionalidade das sanções de demissão e inabilitação imposta ao Sr. Petro pela Procuradoria-Geral da República, já que cessou e reparou as violações de direitos políticos ocorridas em detrimento do Sr. Petro como resultado das referidas sanções. *O Conselho de Estado tomou em devida consideração normas desenvolvidas por este Tribunal em relação aos limites das restrições permitidos pelo Artigo 23.2 da Convenção, a fim de garantir adequadamente os direitos políticos do Sr. Petro, ao: a) declarar a nulidade da referida sanção; b) ordenar o pagamento de salários não recebidos pelo tempo afastado do cargo; c) ordenar a retirada das sanções impostas; e d) instar o governo a realizar as reformas visando a compatibilização dos poderes do Procurador com o artigo 23 da Convenção Americana. Da mesma forma, a decisão do Conselho de Estado reconheceu que, neste caso específico, não só os direitos políticos do Sr. Petro foram afetados, mas também violou o princípio democráticos e os direitos políticos dos seus eleitores, o que era contrário ao artigo 23.2 convencional. Apesar disso, em coincidência com o indicado no parágrafo 100 (supra pára. 100), embora a decisão do Conselho de Estado seja louvável, a Corte adverte que, por natureza do direito afetado, a violação não foi totalmente sanada, uma vez que o direito ao exercício de um cargo eleito pelo povo foi interrompido por mais de um mês pela sanção imposta pela Procuradoria-Geral da*



República. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C n. 412. Sentença: 8/7/2020) (Grifos nossos).

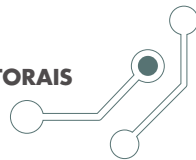
Embora tenha havido um julgamento interno do caso, por meio do Conselho de Estado, reparando de forma relativa as violações sofridas pelo cidadão, a CIDH foi acionada.

2.3 Requisitos de registrabilidade *versus* Pacto de São José da Costa Rica

Os requisitos de registrabilidade são determinadas formalidades que devem ser cumpridas pelo pretense candidato no momento de apresentação de seu RRC à Justiça Eleitoral, previstas no art. 11, § 1º, da Lei n. 9.504/1997 (Brasil, 1997), o qual é regulamentado pelo art. 27 da Resolução-TSE n. 23.609/2019. Resumidamente, devem ser apresentados os seguintes documentos: 1) cópia da ata da convenção partidária; 2) autorização por escrito da candidata ou do candidato; 3) prova de filiação partidária; 4) declaração de bens da candidata ou do candidato assinada; 5) cópia do título de eleitor ou certidão que comprove ser a candidata ou o candidato eleitor(a) na circunscrição; 6) certidão de quitação eleitoral; 7) certidões criminais; 8) fotografia recente da candidata ou do candidato; 9) no caso de candidatas ou candidatos aos cargos de prefeito, governador e presidente, as propostas defendidas; 10) prova de alfabetização; 11) prova de desincompatibilização, quando for o caso; e 12) cópia de documento oficial de identificação (Brasil, 2019).

Tais documentos são exigidos pela Justiça Eleitoral para embasar a comprovação dos requisitos de elegibilidade e a verificação de eventuais hipóteses de inelegibilidade. Desse modo, é razoável a exigência de tais formalidades, sobretudo considerando que, na ausência da apresentação dos documentos, a Justiça Eleitoral oportuniza a realização de diligências para que as informações sejam obtidas.

A cópia da ata da convenção partidária e a prova de filiação partidária são requisitos de registrabilidade que comprovam a condição de elegibilidade relativa à filiação partidária, o que se desdobra na impossibilidade de candidaturas avulsas. Portanto, são convencionais. A prova de alfabetização

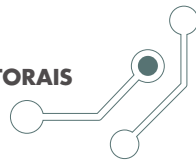


também é a forma de se comprovar a ausência da inelegibilidade que recai sobre os analfabetos. É, assim, requisito convencional. A autorização por escrito, a cópia do título de eleitor ou certidão que comprove ser a candidata ou candidato eleitor(a) na circunscrição e a cópia de documento oficial de identificação são requisitos que comprovam que o candidato assume a sua candidatura e que ele possui as seguintes condições de elegibilidade: nacionalidade brasileira, domicílio eleitoral, idade mínima, alistamento eleitoral. São, portanto, formalidades convencionais.

As certidões criminais são úteis para comprovar a inexistência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *e*, da Lei Complementar n. 64/1990. Considerando que a condenação criminal com trânsito em julgado é um dos motivos pelos quais os direitos políticos podem ser restringidos, conforme o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, a apresentação das certidões criminais é requisito indispensável para que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento da existência ou da inexistência da inelegibilidade. Trata-se, assim, de requisito convencional.

Quanto à declaração de bens da candidata ou do candidato assinada, embora seja documento que é útil no momento da análise da prestação de contas da campanha, não pode ser considerado requisito convencional se a sua ausência implicar no indeferimento de RRC. Da mesma forma, a fotografia recente: ela será utilizada na urna eletrônica, e é de interesse do próprio candidato que o eleitor o reconheça no momento do exercício do voto. Contudo, caso o candidato não apresente a fotografia, não parece coerente com o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica que o seu RRC seja indeferido por tal motivo. Na mesma linha, também não parece coerente com o Pacto que a não apresentação das propostas defendidas por candidatas ou candidatos aos cargos de prefeito, governador e presidente tenha como consequência o indeferimento do RRC.

A prova de desincompatibilização não pode ser considerada requisito convencional por ser a forma de se demonstrar à Justiça Eleitoral que o pretendo candidato não ocupa determinados cargos ou funções. Conforme já



exposto, trata-se de tentativa de moralizar o processo eleitoral, partindo do pressuposto que o ocupante de determinados cargos e funções utilizará de sua posição para cometer fraudes e abusos, visando benefícios eleitorais.

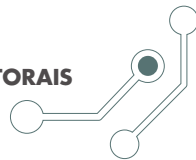
Quanto à certidão de quitação eleitoral, a sua exigência como requisito deve ser analisada com mais cuidado, já que as informações contidas nela podem impedir o deferimento do RRC, restringindo, assim, os direitos políticos da pretensa candidata ou do pretenso candidato por motivo de convencionalidade questionável.

A certidão de quitação eleitoral é documento que, conforme art. 11, § 7º, da Lei n. 9.504/1997:

abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a *apresentação de contas de campanha eleitoral*. (Brasil, 1997) (Grifos nossos).

Assim, exige-se que a pretensa candidata ou o pretenso candidato esteja “em dia” com todas as obrigações impostas pela Justiça Eleitoral, sendo uma delas a apresentação de suas contas de campanha, no caso de já ter sido, antes, candidata ou candidato a algum cargo eletivo. Em primeira análise, trata-se de exigência razoável. Contudo, ao se aprofundar as situações que ensejam o julgamento de uma prestação de contas como “não prestadas”, observa-se que se trata de uma restrição a direitos políticos que – resgatando os critérios elencados pela própria CIDH –, além de não se encaixar em nenhum dos motivos do art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica, não satisfaz um interesse público maior, não se baseia em um critério razoável e é, de certa forma, discriminatória. Passa-se a explicar melhor.

De acordo com o art. 30 da Lei n. 9.504/1997, o julgamento de uma prestação de contas pode ser “pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas



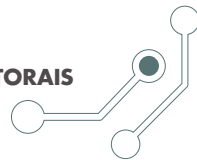
horas”. A Resolução-TSE n. 23.607/2019, que regulamenta a prestação de contas nas eleições, traz outra hipótese expressa que determina o julgamento das contas como não prestadas:

Art. 98 [...]

§ 8º Na hipótese de não haver advogada ou advogado regularmente constituída(o) nos autos, a candidata ou o candidato e/ou partido político, bem como a(o) presidente, a tesoureira ou o tesoureiro e suas(seus) substitutas ou substitutos, devem ser citados pessoalmente para que, no prazo de 3 (três) dias, constituam advogada ou advogado, *sob pena de serem as contas julgadas não prestadas*. (Brasil, 2019).

Embora o art. 74, § 3º-A, da mesma Resolução disponha que “ausência de instrumento de mandato outorgado a advogada ou advogado não acarreta, automaticamente, o julgamento das contas como não prestadas e não obsta a análise da documentação apresentada” (Brasil, 2019), o que se tem observado é o julgamento das contas como não prestadas pelo simples motivo de não haver procuração, ainda que todas as informações relativas a receitas e despesas tenham sido devidamente prestadas. Cite-se um exemplo:

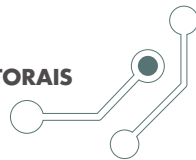
ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA AO CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. Irregularidades constatadas pela unidade técnica: 1ª) configuração de RONI, por meio de gastos apurados em circularização, cuja soma correspondeu a R\$2.840,00; 2ª) dívidas de campanha não assumidas por partido político, no valor de R\$3.500,00; 3ª) *ausência de instrumento de mandato, constituindo advogado*. A prestadora, apesar de intimada, pessoalmente, por oficial de justiça, manteve-se inerte. [...] Por fim, a Corte, seguindo nova orientação sobre o tema, firmada no TSE, decidiu que: *apesar de os processos de prestação de contas terem natureza mista (judicial e administrativa), fato mitigador da regra prevista no art. 76, § 1º, inciso I, do CPC, se constatada a ausência, desde sempre, de procuração, e permanecer inerte a interessada, a despeito de efetiva intimação para sanar o vício, as contas devem ser*



julgadas como não prestadas, face ao caráter jurisdicional do procedimento que também faz da representação processual, por meio de advogado, requisito sine qua non para a devida constituição e desenvolvimento dos processos de prestação de contas. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. Impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas. Determinado o recolhimento do valor de R\$ 2.840,00, a título de RONI. (TRE-MG. PCE n. 0604768-79.2022.6.13.0000 BELO HORIZONTE – MG 060476879, Rel. Des. Flávia Birchall de Moura, Data de Julgamento: 6/12/2023, Data de Publicação: DJEMG-221, data 12/12/2023) (Grifos nossos).

Conforme se extrai do julgado acima, o julgamento das contas como não prestadas impede que o cidadão obtenha a sua quitação eleitoral até o final da legislatura para a qual havia concorrido, ainda que ele ingresse com o procedimento de regularização de omissão de prestação de contas (art. 80, § 1º e seguintes, da Resolução-TSE n. 23.607/2019). Trata-se da Súmula n. 42 do TSE: “a decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas” (Brasil, 2016). Assim, abre-se a possibilidade de uma pessoa ter os direitos políticos restringidos por um período mínimo de quatro anos, embora, em alguns casos, como no último acima citado, tenha apresentado documentos e, na prática, prestado as contas.

Assim, apesar de cumprido o objetivo da prestação de contas, que é disponibilizar à sociedade a possibilidade de conhecer a contabilidade da campanha eleitoral, a origem das receitas e o destino das despesas, a formalidade relativa à ausência de procuração concedendo poderes a advogado, em um processo *sui generis* como o de prestação de contas, tem se mostrado suficiente para restringir os direitos políticos de cidadãos.

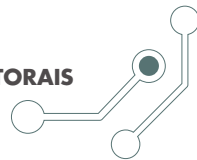


A gravidade dessa restrição fica ainda mais evidente quando se lembra que o processo eleitoral brasileiro tem sido maculado por fraude à cota de gênero, o que se verifica por meio das chamadas “candidaturas-laranja”⁵, pelas quais pessoas do sexo feminino são utilizadas, às vezes sem terem o conhecimento ou o adequado esclarecimento da situação, para cumprir a cota obrigatória de gênero prevista na legislação eleitoral, por meio de seus registros como candidatas a um cargo eletivo por um partido determinado. Desse modo, por desconhecimento, é possível que uma pessoa do sexo feminino não preste contas de sua campanha e acabe ficando sem a sua quitação eleitoral. Se, futuramente, essa mesma pessoa decidir ser candidata – por seu próprio interesse –, ela estará impedida, pois possui uma restrição em seus direitos políticos em virtude de ausência de prestação de contas de uma campanha de que, eventualmente, ela nem sabia que estava participando.

Citem-se alguns julgados que demonstram o indeferimento do RRC de pessoas do sexo feminino por ausência de quitação eleitoral em virtude de contas não prestadas:

ELEIÇÕES 2022. IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. FALTA DE QUITAÇÃO ELEITORAL. DESCUMPRIMENTO À PREVISÃO DO ART. 11, § 1º, VI, DA LEI 9.504/97. [...] O julgamento das contas das eleições de 2018 como não prestadas impede a candidata de obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura à qual concorreu (de 1º/1/2019 a 31/12/2022), persistindo os efeitos da restrição, após esse período, até a efetiva apresentação das contas, com base no art. 83, I, da Resolução 23.553/2017. A regularização da prestação de contas das eleições de 2018, mediante a efetiva apresentação das contas, somente restabelecerá a quitação eleitoral da candidata após o final da legislatura à qual concorreu (31/12/2022), conforme previsão

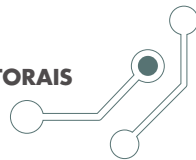
⁵ Para mais informações, leia a notícia “Mulheres e política: decisões do TSE combatem fraude à cota de gênero”, publicada no portal do TSE em 8 de março de 2023, disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero>.



do art. 83, §5º, II, da Resolução TSE 23.553/2017. IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. (TRE-MG. REGISTRO DE CANDIDATURA n. 060288245, Acórdão, Rel. Des. Marcelo Paulo Salgado, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 6/9/2022). ELEIÇÕES 2022. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO PELO TRE/AL. CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. DRAP INDEFERIDO. OBSERVÂNCIA DO *CAPUT* E DO § 1º DO ART. 48 DA RES.–TSE Nº 23.609/2019. [...] 2. *A Corte regional assentou a ausência de quitação eleitoral da recorrente, uma vez que ela teve suas contas de campanha, referentes ao pleito de 2020, julgadas como não prestadas, o que leva, necessariamente, à ausência de quitação eleitoral até 2024. Incidência do Enunciado Sumular nº 42 deste Tribunal. [...] Este Tribunal já assentou a regularidade da norma que impõe restrição à capacidade eleitoral passiva de ser votado, em virtude da ausência de uma das condições de elegibilidade, qual seja, a quitação eleitoral, pelo menos até o fim da legislatura para a qual concorreu o candidato. Assim, mesmo que as contas sejam regularizadas dentro do referido período da legislatura, o impedimento persiste até a conclusão do respectivo mandato. [...] 7. Recurso especial não conhecido. (TSE. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 060078918, Acórdão, Rel. Min. Raul Araújo Filho, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 3/11/2022) (Grifos nossos).*

Destaque-se que não se está afirmando que nos casos acima as candidaturas eram fictícias.

Analisando-se os julgamentos de indeferimento de registros de candidatura em virtude de ausência de quitação eleitoral, é possível observar que o Pacto de São José da Costa Rica foi utilizado como argumento por candidatas e candidatos em vários deles, e em todos foi rechaçado, tendo sequer sido feito o adequado controle de convencionalidade.



Considerações finais

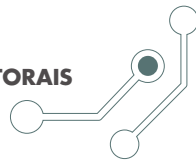
A partir da análise da convencionalidade das condições de elegibilidade, hipóteses de inelegibilidade e requisitos de registrabilidade e diante dos julgados trazidos, foi possível perceber que, de fato, existem normas no Direito Eleitoral brasileiro relativas à capacidade eleitoral passiva que ofendem o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica.

Retomando de forma resumida, pôde-se concluir que as condições de elegibilidade relativas à nacionalidade brasileira, ao domicílio eleitoral, à idade mínima, ao alistamento eleitoral e à filiação partidária são convencionais, enquanto o pleno exercício dos direitos políticos também o é, desde que a ausência de tal condição não se ampare em condenação por improbidade administrativa.

Quanto às hipóteses de inelegibilidade, concluiu-se que são convencionais a dos inalistáveis e a dos analfabetos. A inelegibilidade por motivos funcionais (art. 14, § 6º, CF/1988) e a inelegibilidade reflexa (art. 14, § 7º, CF/1988) são inconventionais. As hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais, previstas na Lei Complementar n. 64/1990, são, em regra, inconventionais, com exceção daquelas que preveem condenação criminal com trânsito em julgado.

Por fim, constatou-se que a apresentação de declaração de bens, de fotografia recente, de propostas defendidas, de prova de desincompatibilização e de quitação eleitoral é requisito de registrabilidade inconvenicional. Os demais estão apoiados em condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade convencionais e, portanto, não ofendem o art. 23.2 do Pacto de São José da Costa Rica.

Percebeu-se que a relação entre o Direito Internacional Público e as normas internas de Direito Eleitoral ainda tem caminho a ser percorrido. A jurisprudência sobre o tema é, em regra, superficial, e, embora seja visível o empenho para que se observe e se aplique os tratados e as



convenções internacionais de direitos humanos e a jurisprudência da CIDH por pesquisadores e alguns juízes, a eficácia desse esforço ainda é pouco observável na prática.

Uma decisão da Justiça Eleitoral exige considerar, além dos pormenores técnicos da legislação e da jurisprudência, os anseios da sociedade. Decidir se uma candidata ou um candidato é ou não apta ou apto a participar do processo eleitoral influencia não só a seara individual daquele que está sendo julgado, mas, também, a possibilidade de escolha dos eleitores. Em muitas circunstâncias, mais do que em outras justiças, as decisões emanadas pela Justiça Eleitoral impactam o coletivo.

Ficam algumas reflexões: o povo, de quem, constitucionalmente, emana o poder (art. 1º, parágrafo único, CF/1988), deve ser tutelado de modo que sua liberdade de escolha seja limitada por propósitos moralizantes – os quais, diga-se de passagem, não se têm demonstrado serem, de fato, eficazes – e que são ofensivos aos direitos humanos? Não seria este um dos propósitos de um Estado Democrático de Direito: permitir que o povo faça a sua escolha, ainda que essa se prove futuramente malfeita?

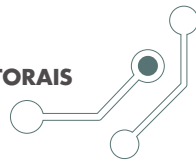
O debate em torno da relação entre o Direito Internacional Público e o Direito Eleitoral é extremamente necessário para o fortalecimento dos direitos políticos enquanto categoria de direitos humanos. Uma possível consequência seria a viabilização da participação plena e efetiva do cidadão na formação e evolução do Estado Democrático de Direito.

Referências

BRASIL. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 15. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.





BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

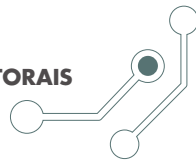
BRASIL. *Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e n. 30*. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4578. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22085777/inteiro-teor-110525066>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 9 jun. 2024.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. *Registro de Candidatura n. 060288245*. Relator: Marcelo Paulo Salgado, 6 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. *Prestação de Contas Eleitorais n. 0604768-79.2022.6.13.0000*. Relatora: Flávia Birchall de Moura, 6 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 060034050/MS*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 4 de dezembro de 2020. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 5 abr. 2024.

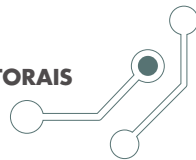
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 060044191/BA*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 10 de agosto de 2021. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário Eleitoral n. 060210415/SP*. Relator: Min. Raul Araújo Filho, 3 de novembro de 2022. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário Eleitoral n. 060078918*. Relator: Min. Raul Araújo Filho, 3 de novembro de 2022. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 06002783120206020019/AL*. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 11 de dezembro de 2020. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 16 maio 2024.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Tutela Cautelar Antecedente n. 06016286820206000000/SP*. Relator: Min. Sérgio Silveira Banhos, 23 de novembro de 2020. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/iniciar-pesquisa>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres e política*: decisões do TSE combatem fraude à cota de gênero, 8 de março de 2023. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula n. 42*. Relator: Min. Dias Toffoli, 10 de maio de 2016. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 20 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Recomendação n. 123 de, 7 de janeiro de 2022*. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 20 nov. 2023.

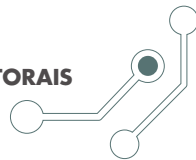
COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1198>. Acesso em: 2 abr. 2024.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Yatama Vs. Nicaragua*. Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 19 maio 2024.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Castañeda Gutman Vs. México*. Sentença de 8 de fevereiro de 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 15 maio 2024.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Cabrera García e Montiel Flores Vs. México*. Sentença de 26 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 10 abr. 2024.





COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *López Mendoza Vs. Venezuela*. Sentença de 1º de setembro de 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 19 maio 2024.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Petro Urrego Vs. Colombia*. Sentença de 8 de julho de 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt. Acesso em: 19 maio 2024.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 271 p.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O direito eleitoral frente aos tratados internacionais: o solipsismo da jurisprudência nacional e o ativismo pro persona no caso mexicano. In: *R. Opin. Jur*, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 156-182, jan./jun. 2018.

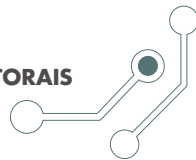
GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 1014 p.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 1135 p.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. A influência do sistema interamericano de direitos humanos no Direito Eleitoral brasileiro: por um novo crivo na proteção dos direitos político-eleitorais no Brasil. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, v. 20, dez. 2020. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/435>. Acesso: em 22 nov. 2023.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista IIDH*, San José, v. 61, 2015, p. 173-200.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconveniência da alínea ‘G’ da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 118, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7491>. Acesso em: 22 nov. 2023.



ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 5 abr. 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. 782 p.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional do Estado por Violação de Direitos Humanos. *Revista CEJ*, Brasília, v. 29, 2005, p. 55-63. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/663>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. O diálogo das Cortes: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, v. 1, p. 805-850.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 1288 p.

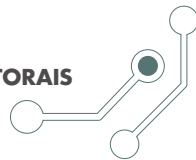
TRANSPARÊNCIA Internacional. *Índice de Percepção da Corrupção 2023*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. 2. ed. São Paulo: Del Rey, 2015. 790 p.

UNITED Nations. *UN General Assembly Resolutions Tables*. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/32>. Acesso em: 8 abr. 2024.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Lei da ficha limpa e probidade administrativa (série Direito Eleitoral)*. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 9. ed. Editora JusPodivm, 2023. 1088 p.



Como citar este artigo:

BAHIA, Ana Lúcia Alves; RIBEIRO, Adriano da Silva. O controle de convencionalidade das normas que regulam a capacidade eleitoral passiva: uma análise a partir do Pacto de San José da Costa Rica. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 118-167, jul./dez. 2024.

**Representatividade feminina
no processo eleitoral
brasileiro: avanços e desafios
na busca por igualdade**



Representatividade feminina no processo eleitoral brasileiro: avanços e desafios na busca por igualdade

Female representation in the Brazilian electoral process: advances and challenges in the search for equality

Sheila Casaril*
Rita de Cássia Fagundes**

Recebido em: 30/6/2023
Aprovado em: 30/4/2024

Resumo

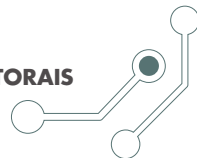
O reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direito passou por longo processo de luta, dentro do qual destacam-se os manifestos a favor do direito ao voto e à candidatura feminina. Em razão disso, este artigo visa analisar a eficácia da Lei n. 12.034/2009 e os seus reflexos no sistema eleitoral brasileiro. O artigo também propõe reflexão acerca dos desafios ainda encontrados no tocante à inserção das mulheres no âmbito político. Foram utilizados os métodos teórico-bibliográfico e hipotético-dedutivo nas consultas a doutrinas, leis, artigos e reportagens relacionadas ao tema, bem como foi feito estudo quantitativo por meio dos dados disponíveis do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que tratam da eleição de mulheres nos pleitos eleitorais da Câmara Federal nos anos de 1982 a 2022.

Palavras-chave: cotas de gênero; igualdade; eleições.

* Advogada; bacharel em direito pela Universidade Paranaense (Unipar); e especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). E-mail: sheilacasaril.adv@gmail.com.

** Graduada em Direito pela Unipar e em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); mestre em Educação e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: ritafagundes@hotmail.com.

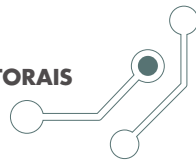




Abstract

The recognition of women as law subjects has gone through a long process of struggle, within which the manifests in favor of the right to vote and the female candidacy stand out. For this reason, the present research aims to analyze the effectiveness of the law n. 12.034/2009 and its reverberations on the Brazilian electoral system. The paper also proposes a reflection on the challenges still encountered with regard to the inclusion of women in the political context. The theoretical-bibliographical and hypothetical-deductive methods were used, through the analysis of doctrines, laws, articles and reports related to the theme, as well as a quantitative study was carried out through the available data of the TSE that deal with the election of women in the electoral contests of the federal chamber in the years 1982 to 2022.

Keywords: gender quotas; equality; election.



Introdução

É comum, na pesquisa acerca da história da humanidade, observar que os fatos são narrados a partir de uma visão masculina, que tende a ofuscar a participação da mulher nos processos históricos. Os estudos realizados sob a ótica das teorias feministas visam desconstruir isso e reconhecer o lugar de direito das mulheres, pois a ausência de perspectiva histórica inclusiva perpetua a exclusão social das mulheres e corrobora a manutenção do discurso patriarcal.

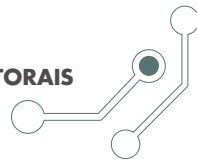
O processo de reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direitos se deu de maneira árdua e, ainda hoje, observam-se diversas violações a seus direitos tão somente em razão do sexo/gênero. Portanto, são fundamentais estudos que visem tratar das diferentes formas de desigualdade de gênero, de modo a contribuir para a inserção das mulheres nos espaços públicos e privados.

Nesse viés, este artigo tem o objetivo de discutir a participação das mulheres nos espaços de poder, mais especificamente na política brasileira, com a análise dos resultados das eleições para a Câmara Federal. Assim, analisa-se se houve avanços ao longo dos anos e quais continuam sendo os principais desafios para a efetiva participação das mulheres no ambiente político brasileiro. Além disso, recorda-se que as mulheres tiveram garantia plena de direito ao voto apenas em 1932.

Para a realização deste trabalho, foi realizada revisão bibliográfica e utilizado o método hipotético-dedutivo a partir de abordagem quantitativa que parte de uma premissa maior para uma menor. Em termos de referencial teórico, foram consultados doutrinas, leis, artigos, livros, reportagens e *sites* oficiais com dados estatísticos que possuísem, de algum modo, relação com a temática proposta.

O artigo está dividido em três tópicos. O primeiro tópico visa abordar questões relacionadas à desigualdade de gênero, discorrendo também sobre o reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direito e sobre o direito





ao voto feminino. O segundo tópico trata do sistema eleitoral brasileiro e das políticas afirmativas, mais especificamente da Lei de Cotas de Gênero no processo eleitoral. Já o terceiro tópico se destina a tratar dos impactos da Lei de Cotas de Gênero, bem como a investigar os desafios a serem superados para a efetivação dos direitos políticos das mulheres, a partir da análise dos resultados das eleições para a Câmara Federal dos anos de 1982 a 2022.

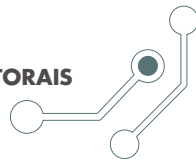
1 Breve histórico da luta pelo reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direitos

Ao longo da história, o reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direito foi e é forjado mediante luta, uma vez que, desde sempre, foram colocadas em posição de desigualdade e consideradas inferiores em relação aos homens. Segundo Maria Suzana Leite (2013), o desenvolvimento das relações de gênero delibera autoridade desigual na qual os homens são detentores do poder, sentindo-se proprietários das mulheres, o que serve de justificativa para a exclusão delas e contribui para um cenário de desigualdade entre os dois gêneros (masculino/feminino).

Ainda, para Leite (2013), as relações de desigualdade entre a figura masculina e a feminina são expressões extremas do sistema patriarcal, o que desencadeia violência imposta em desfavor da mulher e demonstra que o homem está superior a ela em todos os âmbitos, privado e público, desconsiderando-as como sujeitas de direitos. O sistema patriarcal é um sistema social em que o homem detém o poder político, moral, social, patrimonial, possui privilégio social e mantém a autoridade sobre mulheres e crianças. O exercício do poder e da autoridade pelo homem perpetua a desigualdade de gênero, a exclusão e a violência contra a mulher.

Nesse sentido, Aguiar leciona que o patriarcado:

[...] como sistema de poder se caracteriza pela distância social ímpar que separa o patriarca das condições de vida dos demais membros do grupo doméstico. Outra marca dessa forma de organização consiste no grau de

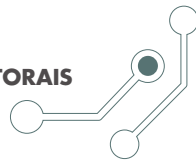


dependência econômica e social que os membros do grupo doméstico possuem em relação à autoridade familiar (Aguiar, 2000).

Após o final da Primeira Guerra Mundial, houve intensificação dos debates que questionavam as diferenças de direitos entre homens e mulheres baseadas apenas na distinção sexual entre eles. Em razão disso, passou-se a observar movimento de inserção das mulheres no mercado de trabalho (Frazão; Rocha, 2005). Desse modo, denominou-se de feminismos os movimentos sociais que possuíam por premissa a luta pela igualdade de gênero entre homens e mulheres.

Nesse sentido, Siqueira e Bussinguer (2020) descrevem que o feminismo surgiu sob o prisma das ideias de igualdade e de liberdade relacionadas aos indivíduos no século XIX, principalmente em razão da Revolução Francesa, que garantiu aos homens diversos direitos, os quais, no entanto, não se estendiam às mulheres, ainda que tivessem participado do processo da Revolução Francesa. O movimento feminista, dentre outros interesses, objetivou o reconhecimento da mulher enquanto sujeita de direitos, de modo que homens e mulheres sejam respeitados de igual maneira.

É importante, para o debate acerca da participação da mulher nos espaços políticos, compreender o processo do reconhecimento destas enquanto sujeitas de direitos, uma vez que foi em virtude desse movimento que as mulheres conquistaram (e estão conquistando) os seus direitos. Segundo Frazão e Rocha (2006), os movimentos feministas e de emancipação da mulher que surgiram na metade do século XX tinham como objetivo a igualdade entre homens e mulheres, bem como defendiam o direito ao voto e à representação política, o acesso à educação e ao mercado de trabalho, a liberdade sexual, a igualdade de oportunidades de trabalho e de salários e a independência. Portanto, o debate acerca do sexo e da construção do gênero possibilitou a legitimação das mulheres enquanto sujeitas de direito e detentoras de autonomia sobre seus corpos.

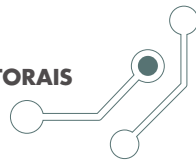


É longo o caminho percorrido pelas mulheres na busca de reconhecimento e de efetivação dos direitos humanos. Ainda que a igualdade de gênero tenha sido tomada como direito fundamental desde a Carta das Nações Unidas em 1945, foram necessárias muitas estratégias e tempo para a inserção das mulheres nos espaços públicos, sobretudo nos ambientes de debate político e governamentais. Desse modo, para Ana Laura Lobato Pinheiro (2020, p. 407), “as questões de gênero foram, portanto, incluídas paulatinamente na agenda global de direitos humanos”, proporcionando a ampliação do debate em relação aos direitos das mulheres.

Outro importante marco legal contemporâneo em prol do reconhecimento das mulheres como sujeitas de direitos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, ao prescrever, em seu artigo primeiro, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Diante disso, em 1968, a Primeira Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Teerã, deu destaque à necessidade de reconhecimento das mulheres e de seus direitos humanos (Rios, 2006). Posteriormente, em 1979, ocorreu a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CETFD CM) (Piovesan, 2012). Mais adiante, em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos ratificou a inabilidade e a indivisibilidade dos direitos humanos das mulheres (Rios, 2006).

Destaca-se que a Convenção de 1979 incluiu em seu art. 1º que: [...] a “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (CETFD CM, 1979).

Além de promover a eliminação da discriminação, a convenção ainda previu medidas afirmativas para a promoção da igualdade capazes de compensar as desvantagens históricas decorrentes da desigualdade entre os gêneros. Flávia Piovesan (2012, p. 269) faz a seguinte leitura: “a convenção [...] combina a

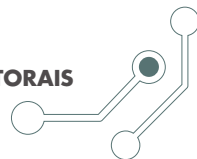


proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Alia a vertente repressivo-punitiva à vertente positivo-promocional”. É possível verificar, a partir do disposto na convenção, a urgência em erradicar todas as formas de discriminação contra as mulheres, de forma a garantir que todas possam gozar plenamente do exercício de seus direitos civis e políticos e, ainda, dos seus direitos sociais, econômicos e culturais. Ratificando a convenção, os Estados-partes assumem a responsabilidade e o compromisso de gradativamente eliminar as discriminações em relação ao gênero e de assegurar, dessa forma, a igualdade entre eles.

O Estado brasileiro ratificou a CETFDCM em 1º de fevereiro de 1984. Uma vez ratificada, os Estados-partes assumiram a responsabilidade e o compromisso de gradativamente eliminar as discriminações de gênero e de assegurar, dessa forma, a igualdade entre homens e mulheres. Contudo, a maior expressividade jurídica no que tange ao reconhecimento da mulher enquanto sujeita de direitos no Brasil ocorreu com o advento da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 5º, inciso I, certificou que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta constituição” (Brasil, 1988).

Ao mencionar a Constituição Federal de 1988, é importante observar os movimentos feministas que a antecederam. Construir historicamente a luta das mulheres pelo reconhecimento de seus direitos é tarefa desafiadora, uma vez que a desigualdade entre os gêneros também se manifesta no apagamento do papel das mulheres ao longo da história. Nesse sentido, Sônia Maria D’Alkmin leciona que:

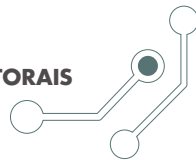
As mulheres estiveram ausentes ou desfiguradas na história brasileira por muitos anos, porque como em qualquer outra parte do mundo, não se fazia justiça ao papel que elas desempenham no desenvolvimento do país. Com isso, pouco se sabe de suas vidas e experiências no passado e da própria existência de fenômenos como o movimento pelos direitos da mulher ao sufrágio no Brasil do século XIX (D’Alkmin, 2006).



Sônia Maria D’Alkmin (2006) sugere que o início dos movimentos de luta pelos direitos das mulheres surgiu no Brasil por volta de 1850, sendo que a principal bandeira era o direito à educação e ao voto, vinculados a mulheres cultas, com acesso à educação formal e que limitadamente participavam dos espaços políticos geralmente relacionados aos maridos. D’Alkmin (2006, p. 2) comenta ainda que “o movimento sufragista brasileiro foi um instrumento de consciência das mulheres no que tange à indisponibilidade de seus direitos políticos até então tidos como meros privilégios a serem transmitidos através do capricho daqueles que estavam no poder”.

Importante compreender que o movimento sufragista brasileiro surge em decorrência dos movimentos de mulheres ao redor do mundo, afinal “o feminismo é um movimento político coletivo, internacional, não unívoco e multifacetado” (Gonçalves; Pinto, 2011). Dessa forma, o que ocorre na luta de mulheres no cenário internacional ecoa nos demais espaços, permitindo o avanço das mulheres e de seus direitos. O movimento sufragista, marcado pela luta em prol do reconhecimento do direito ao voto feminino, surge na Europa a partir da Revolução Francesa, junto à primeira onda do movimento feminista, que “buscou a inserção das mulheres no processo político e decisório das sociedades às quais pertenciam” (Narvaz; Koller, 2006, p. 648).

No Brasil, tivemos algumas precursoras do movimento pelo direito ao voto da mulher, entre as quais se destacam Nisia Floresta, que apontava a falta de acesso das mulheres à educação, aos postos de trabalho e aos cargos públicos como indicativo de injustiça e desigualdade entre mulheres e homens; e Alzira Soriano, que foi a primeira mulher a ser eleita para ocupar o cargo de prefeita no Brasil, no interior do Rio Grande do Norte, obtendo, na ocasião, mais de 60% dos votos. É importante destacar que isso ocorreu graças à legislação estadual do Rio Grande do Norte, que, desde 1927, dizia que não deveria haver distinção de sexo. No âmbito nacional, conforme cita Oriá (2004), apenas em 1932, no governo de Getúlio Vargas, é que as mulheres tiveram a garantia plena do direito ao voto, sob as mesmas condições que os



homens, isto é, o direito de votarem e serem votadas. Em 1933, foi eleita a primeira mulher deputada brasileira, a médica paulista Carlota Pereira de Queiróz (Oriá, 2004).

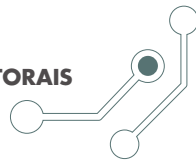
A Constituição Federal de 1988 foi a fronteira jurídica de transição para a democracia e a institucionalização dos direitos humanos no Brasil, sinalizando o rompimento com o regime militar autoritário iniciado com o golpe militar em 1964. Nesse período, a luta das mulheres em torno da democracia, da igualdade e dos ideais de direitos humanos se intensificou, conforme pode-se observar em Barsted.

O movimento feminista brasileiro foi um ator fundamental nesse processo de mudança legislativa e social, denunciando desigualdades, propondo políticas públicas, atuando junto ao Poder Legislativo e, também, na interpretação da lei. Desde meados da década de 70, o movimento feminista brasileiro tem lutado em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres, dos ideais de direitos humanos, defendendo a eliminação de todas as formas de discriminação, tanto nas leis como nas práticas sociais. (Barsted, 2001, p. 35).

A Constituição de 1988 foi a que mais promoveu e incentivou a participação popular em seu processo de elaboração, recebendo grande número de emendas populares, isto é, maior representação e legitimidade popular. Para Piovesan (2008), um momento importantíssimo da luta pelo reconhecimento dos direitos humanos das mulheres foi a articulação desenvolvida no período que antecede 1988, pois resultou na elaboração da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, a qual descreveu as principais reivindicações, a partir de debates e discussões em nível nacional.

A Constituição de 1988 incorporou a maioria das solicitações das mulheres em seu texto, como confirma Leila Linhares Barsted:

De fato, a ação organizada do movimento de mulheres, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, ensejou a conquista de inúmeros novos direitos e obrigações correlatas do Estado, tais como o reconhecimento da



igualdade na família, o repúdio à violência doméstica, a igualdade entre os filhos, o reconhecimento de direitos reprodutivos, etc. (Barsted, 2001, p. 35).

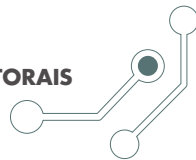
A trajetória das mulheres ao longo da história para conquistar seus espaços e direitos é marcada por injustiças, limitações impostas equivocadamente em razão de sua diferença biológica e opressão cultural. Os direitos e garantias constitucionais que existem hoje, como, por exemplo, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, o acesso à educação formal, ao trabalho remunerado, aos espaços públicos e, ainda, às diversas políticas públicas resultam da militância incansável de mulheres que idealizaram e buscaram um mundo mais igual e mais justo. Alcançada a igualdade formal entre os gêneros, o próximo tópico trata de debater as políticas afirmativas que buscam a possibilidade da igualdade material no que se refere aos espaços públicos.

2 Sistema eleitoral brasileiro e ações afirmativas

2.1 Cotas, minorias e igualdade

Para contextualizar e debater a questão das cotas de representação de gênero, é importante definir o que são ações afirmativas e como atuam para que haja a eliminação de toda forma de discriminação. Assim, tem-se que as ações afirmativas são medidas que visam combater a discriminação e a desigualdade por meio da promoção de igual oportunidade. Elas surgem da necessidade de promover os grupos inferiorizados na sociedade e garantir-lhes preferência a fim de assegurar o acesso a determinados espaços a que, de outra forma, estariam total ou parcialmente excluídos (Moehlecke, 2002).

As ações afirmativas são amparadas pelo conceito de igualdade material, compreendida por ser aquela que se observa no mundo dos fatos (na prática) e não apenas aquela assegurada nas leis (igualdade formal). De acordo com o princípio da isonomia, o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente, na medida exata de sua diferença e necessidade (Coutinho, 2000). A lei, por si só, é morta, ou seja, não gera efeitos, bem como

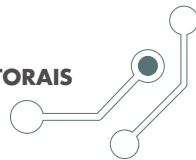


pode contribuir para manter a desigualdade originária quando não aplicada de forma isonômica. Desse modo, as ações afirmativas são mecanismos que visam dar concretude às normas postas, sobretudo àquelas que visam erradicar alguma forma de violência, discriminação e desigualdade.

Dessa maneira, embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a igualdade formal entre os gêneros, esse princípio sem medidas afirmativas não produz efeitos concretos, o que pode ser observado no espaço político. Os obstáculos enfrentados pelas mulheres no acesso aos cargos eletivos, advindos da desigualdade entre os gêneros, são fatos que demonstram a necessidade de ações afirmativas para além da letra neutra da lei. Tais ações visam possibilitar a inserção das mulheres nos vários espaços de exclusão, considerando que estão em situação de inferioridade quando comparadas aos direitos efetivos dos homens. A partir disso, pode-se compreender que as cotas de gênero na política objetivam combater esse desequilíbrio e acelerar a participação das mulheres nesses espaços, bem como promover o pensamento coletivo de que as mulheres são aptas a agir e interagir na política (e assim devem fazê-lo), de modo a contribuir para a igualdade de fato entre homens e mulheres (Martins, 2007).

As mulheres, apesar de representarem o maior número de pessoas que compõem a população brasileira¹, são tidas como minoria em razão da distribuição desigual de poder entre elas e os homens. Para alguns pesquisadores, o conceito de minoria social, no campo das Ciências Sociais, designa uma parte da população que se encontra, de algum modo, excluída do processo de socialização, por maior numericamente que seja, devido a questões relativas à classe social, ao gênero, à orientação sexual, à origem étnica, entre outras razões (Siqueira; Castro, 2017). Fazer parte de um grupo minoritário não significa que esse conjunto de pessoas queira ser tratado de igual maneira aos grupos majoritários, afinal suas especificidades e subjetividades devem ser respeitadas nas suas diferenças.

¹ Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), as mulheres representam 52,5% do total da população.

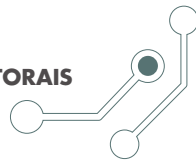


Em razão de a mulher fazer parte de um grupo minoritário com características próprias, ela deseja ser incluída no corpo social e ser reconhecida igualmente em direitos e deveres, afinal as minorias “mantêm desejo de preservarem seus traços diferenciadores, buscam a manutenção das peculiaridades que as tornam diferentes, não querendo abrir mão de suas características” (Siqueira, 2013, p. 189). Assim, “as minorias buscam, primeiramente, o reconhecimento de que também possuem direito e, posteriormente, mas concomitante, o exercício destes” (Siqueira; Castro, 2017, p. 115). Justamente pelo fato de serem excluídas e estarem em situação de vulnerabilidade é que precisam que o Estado assuma o papel de criar mecanismos para a sua inserção nos espaços necessários, justificando, para tanto, a criação e a execução de políticas e ações afirmativas.

As questões que contribuíram para o tratamento desigual da mulher em relação ao homem também a colocaram em situação de desprovimento de capital político, muito em razão da desproporcionalidade na divisão das funções sociais atribuídas a cada gênero, ou seja, não são socialmente reconhecidas como capazes de ação política legítima e efetiva (Bourdieu, 1989). Pierre Bourdieu (1989), em “Dominação Masculina”, explica que o capital político é uma das maneiras de capital simbólico presentes nas sociedades contemporâneas. É como uma espécie de crédito social que confere poderes ao homem político e, dessa maneira, o homem político retira sua força política da confiança ou crédito que um determinado grupo coloca nele. As mulheres, portanto, nessa perspectiva, não possuem crédito político. São vistas ou se veem como inaptas politicamente devido ao processo de dominação simbólica.

Nesse sentido, Bourdieu continua a lecionar, dizendo que:

A dominação simbólica permite que [...] a ordem estabelecida, com suas relações de dominação, seus privilégios e suas injustiças, salvo uns poucos acidentes históricos, perpetue-se apesar de tudo tão facilmente, e que condições de existência das mais intoleráveis possam permanentemente ser vistas como aceitáveis ou até mesmo como naturais (Bourdieu, 1999, pp. 7-8).

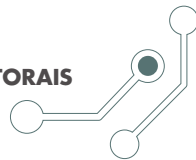


A partir dessa leitura, a subalternidade é mantida e mascarada por suposta superioridade moral, e é possível questionar se, de fato, as ações afirmativas, por si só, são capazes de alterar esse cenário de dominação e exclusão. Esse questionamento se faz necessário, tendo em vista que, embora já existisse a obrigatoriedade de candidaturas femininas, ocorreram inúmeras candidaturas fictícias e acesso desigual tanto aos recursos financeiros como em relação ao tempo de exibição das candidaturas no horário eleitoral gratuito.

No cenário das ações afirmativas implantadas, destaca-se a Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021, que estabeleceu normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, definindo-a, em seu art. 3º, como “toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher”. Além disso, considera como atos de violência política contra a mulher “qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos e das suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo”.

A referida lei é essencial, uma vez que os principais fatores prejudiciais à eleição de mulheres, como já abordado, é a violência política de gênero, muitas vezes entranhada nas próprias instituições, como partidos políticos e Casas Legislativas. Comportamentos que visam desestimular, impedir ou restringir o acesso das mulheres ao espaço da política institucional são comumente protagonizados por seus próprios pares, uma vez que os homens ainda são a esmagadora maioria tanto nas direções partidárias como no parlamento.

A inserção das mulheres, por meio de ações afirmativas, nos espaços públicos e privados, além de servir para reduzir a desigualdade provocada pelo contexto histórico-cultural e para dar eficácia aos acordos e tratados internacionais, também representa o próprio princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas. Para Eneida Desiree Salgado (2011, p. 115), o princípio da participação das minorias é um instituto jurídico “derivado do princípio republicano, com



forte viés da efetivação da igualdade e principalmente da igualdade eleitoral, reflete uma exigência do pluralismo político estabelecido como fundamento da República”.

As políticas afirmativas eleitorais, além de serem uma defesa dos direitos das mulheres, também defendem a ordem do próprio Estado democrático e do republicanismo. Diante disso, fica claro que a exclusão das mulheres dos espaços decisórios é contrária à democracia; portanto, colocar em prática ações afirmativas que possibilitem a inserção das mulheres é defender também o Estado democrático de direito.

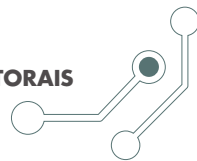
Para além das questões tratadas até aqui, faz-se necessário compreender o sistema de representação eleitoral brasileiro e de que forma as cotas foram inseridas na legislação vigente, a fim de verificar, mais adiante, se elas tiveram impacto suficiente para atingir a igualdade material necessária entre os gêneros.

2.2 Da representação política e das cotas para mulheres no Brasil

O modelo político adotado pelo Brasil é a democracia representativa. Nesse modelo, o instrumento mais utilizado é o voto. O objetivo principal é que os cidadãos tenham o direito de escolher quem vai ocupar determinado cargo eletivo. Isso significa, de forma resumida, que o povo delega o seu poder de decisão a um representante. Para o modelo democrático, o Poder Legislativo é compreendido como espaço da representação; todavia, a democracia representativa sofre, atualmente, inúmeras críticas quanto à representatividade dos eleitos em razão da insatisfação de seus resultados práticos.

Para Martins,

[...] na medida em que as pessoas eleitas para tomarem as decisões que dizem respeito à coletividade não representam toda a coletividade, inevitavelmente excluem-se as perspectivas dos segmentos sociais vulneráveis, ou seja, dos que menos desfrutam de capital político (Martins, 2007, p. 15).



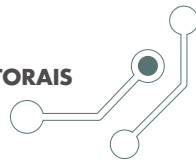
A discussão sobre a participação das minorias nos espaços eletivos parte da premissa de que a democracia é um meio de representar a todos, ou seja, de promover justiça e inclusão. Apenas eleições livres e sufrágio universal não são condições suficientes para definir uma democracia se não estiverem acompanhados de condições que permitam a inclusão da maioria das pessoas nos resultados da política (Martins, 2007).

Nessa lógica, pode-se compreender que as ações afirmativas, por meio de cotas de gênero nas candidaturas, são necessárias à manutenção da Justiça e da democracia, na medida em que impulsionam a inserção das mulheres nos ambientes políticos. Tem-se que, quanto maior a participação das mulheres no contexto político e quanto mais equilibrada for a representação de gêneros² nesse cenário, mais próximo o sistema estará da efetivação da democracia.

Entre os elementos essenciais de uma sociedade democrática está a inclusão de membros dos mais diversos grupos sociais em seus parlamentos. Nessa perspectiva, Casas Legislativas que não refletem a composição da sociedade são, em geral, consideradas menos legítimas e menos propensas a proteger os interesses dos grupos marginalizados (Schwindt-Bayer; Mishler, 2005). Além disso, pesquisadores do tema consideram que a maior representação de mulheres nas Casas Legislativas é indicador da qualidade democrática de um país (Moisés; Sanchez, 2016).

A representação política das mulheres tornou-se, desde a década de 1990, um dos temas mais importantes nos debates envolvendo a natureza dos regimes democráticos em diferentes partes do mundo. No Brasil, as cotas vieram para atender aos apontamentos da IV Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim e assinada pelo Brasil em 1995 (Martins, 2007).

² Em que pese o foco dessa pesquisa seja analisar a participação das mulheres no âmbito político, o impacto da lei de cotas e os desafios a serem superados, o trecho do texto que diz “[...] quanto mais equilibrada for a representação de gêneros [...]” tem o condão de destacar todas as formas de expressão de gênero (mulheres, homens, *queer*, entre outros).



As cotas foram inseridas na Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que determinava os parâmetros para as eleições municipais. A Conferência recomendava a inserção de políticas afirmativas para diminuir a exclusão das mulheres dos espaços do poder político. Desse modo, a lei em comento estabelecia que 20%, no mínimo, da lista de cada partido ou coligação deveria ser preenchida por candidaturas de mulheres. Porém, com a reserva de vagas, também veio o aumento no número de candidatos que os partidos ou coligações poderiam lançar em cada pleito, de 100% passou para 120%.

Vide trecho da lei transcrito abaixo:

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.

§ 1º Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no *caput*, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus deputados federais, na forma seguinte:

I - de zero a vinte deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher;

II - de vinte e um a quarenta deputados, mais quarenta por cento;

III - de quarenta e um a sessenta deputados, mais sessenta por cento;

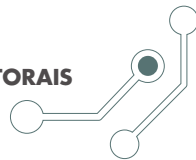
IV - de sessenta e um a oitenta deputados, mais oitenta por cento;

V - acima de oitenta deputados, mais cem por cento.

§ 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os deputados federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior (Brasil, 1995).



Em 1997, foi aprovada nova lei eleitoral, a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que também estabeleceu cotas para candidaturas nas eleições estaduais e federais. Essa lei aumentou o percentual de 20% para 25% e, após as eleições de 1998, para 30%. Ela ampliou também o número total de candidatos que cada partido ou coligação poderia lançar. O percentual subiu de 120% para até 150%:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integram, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

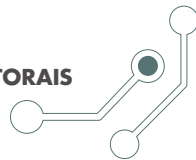
§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital até o dobro do das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

[...]

Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar (Brasil, 1997).

Esse mecanismo de ação afirmativa veio acompanhado da não obrigatoriedade do preenchimento da cota: as vagas deveriam ser reservadas, porém não havia determinação para que fossem efetivamente preenchidas, tampouco houve previsão de sanção sobre o partido em caso de descumprimento legal (Martins, 2007). Nesse sentido, observa-se a fragilidade e a ineficiência



dos institutos jurídicos em apreço no tocante à garantia de fato à participação de mulheres no pleito eleitoral. Foi apenas a partir da entrada em vigor da Lei n. 12.034/2009 que houve a correção dessa fragilidade, momento em que se tornou obrigatório o preenchimento do percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas, conforme trecho da norma exposto a seguir:

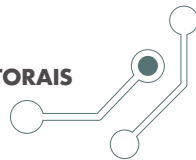
Art. 10. [...]

§ 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, 2009).

Embora não tenha ocorrido uma grande reforma eleitoral no Brasil, importantes mudanças foram implantadas na eleição de 2018, como, por exemplo, a instituição de uma nova forma de financiamento público de campanhas, com a criação, pela Lei n. 13.487/2017, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual foi distribuído entre os partidos de acordo com critérios estabelecidos pela Resolução-TSE n. 23.568/2018.

Além da medida em comento, em 15 de março de 2018, ao ser provocado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) na ADI n. 5617, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei n. 13.165/2015, que estabelecia percentual mínimo de 5% e máximo de 15% da utilização do Fundo Partidário (FP) para as campanhas de mulheres. O STF entendeu que o piso deveria ser de 30%, acompanhando o percentual mínimo de candidaturas reservadas para cada sexo nas listas dos partidos ou coligações para cargos de representação proporcional, segundo o art. 10 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições) (Brasil, 2018).

Outra determinação importante feita pelo STF, em dissonância com a lei que estabelece cotas eleitorais de gênero, é que os valores relativos ao financiamento poderiam ser destinados tanto a candidaturas proporcionais quanto a majoritárias. Após o julgamento, o TSE foi



consultado em agosto de 2018 – Consulta n.0600252-18.2018.6.00.0000 – sobre a extensão de tal decisão à distribuição dos recursos do FEFC e aos tempos de rádio e TV. Em resposta, determinou a aplicação do percentual mínimo de 30% também para candidaturas às eleições proporcionais e majoritárias e o aumento da destinação proporcionalmente ao aumento do percentual de candidatas (Brasil, 2018). Ou seja, além da garantia da cota mínima de 30% das vagas para as mulheres, estas também tiveram acesso às cotas de financiamento de campanha e do tempo de rádio e TV proporcionais.

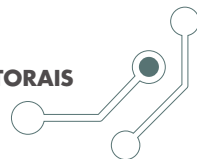
Apesar desses inúmeros avanços, não se percebeu aumento expressivo no número de mulheres eleitas. Portanto, os próximos tópicos se ocuparão de analisar quantitativamente os impactos da lei de cotas nas eleições de mulheres e de debater os possíveis cenários que expliquem tal resultado.

3 Impactos da lei de cotas de gênero nos direitos das mulheres e a baixa representatividade feminina na política

3.1 Cenário eleitoral e social antes e após a lei de cotas de gênero

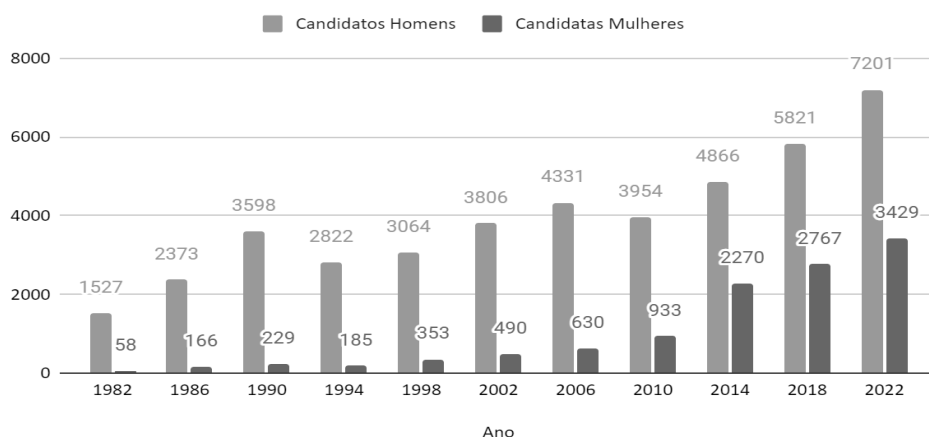
Em relação às cotas para mulheres, existem dois tipos: as que são adotadas por iniciativa própria dos partidos políticos, sem a existência de legislação formal, e as que são adotadas por meio de lei, de maneira compulsória. Ainda, em relação às cotas adotadas via legislação, estas podem incidir sobre o parlamento por meio de reserva de assentos ou então sobre a lista de candidatos do partido, reservando porcentagem às mulheres, que é o caso do Brasil (Araújo, 2001).

Nesse tópico, serão analisados os números de candidaturas e os resultados das eleições para a Câmara Federal de 1982 a 2022 para verificar se o advento das cotas e suas alterações proporcionaram resultados positivos no aumento do número de mulheres eleitas. A partir das eleições de 1998, as cotas para mulheres passaram a ser aplicadas nas eleições proporcionais.



Desde então, os partidos ficaram obrigados a obedecer ao disposto na Lei n. 9.504/1997 quanto ao percentual mínimo de candidaturas reservadas para as mulheres, que nessas eleições foi de 25%. A partir das eleições de 2002, a cota mínima para reserva passou a ser de 30%. No gráfico abaixo, é demonstrada a evolução do número de candidaturas de homens e de mulheres a partir de 1982.

Figura 1 – Número total de candidaturas à Câmara dos Deputados, quantitativo entre candidaturas de homens e de mulheres



Fonte: elaborado pelas autoras (2023)³.

Analisando o gráfico anterior, percebe-se que houve aumento gradual na quantidade de candidaturas de mulheres ao longo das eleições, sendo que o crescimento mais expressivo se refere ao intervalo das eleições de 2010 para as eleições de 2022, que corresponde ao aumento na quantidade de candidaturas em 268,5%. Possivelmente esse aumento expressivo tenha ocorrido em virtude da Lei n. 12.034/2009, que instituiu a obrigatoriedade do preenchimento de 30%, no mínimo, para as candidaturas femininas (Brasil, 2009).

³ Para a confecção desse gráfico foram usados dados extraídos das fontes: Martins (2007) e Estatísticas Eleitorais (cargo e sexo), disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>.

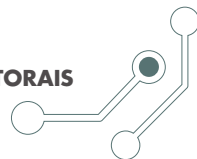
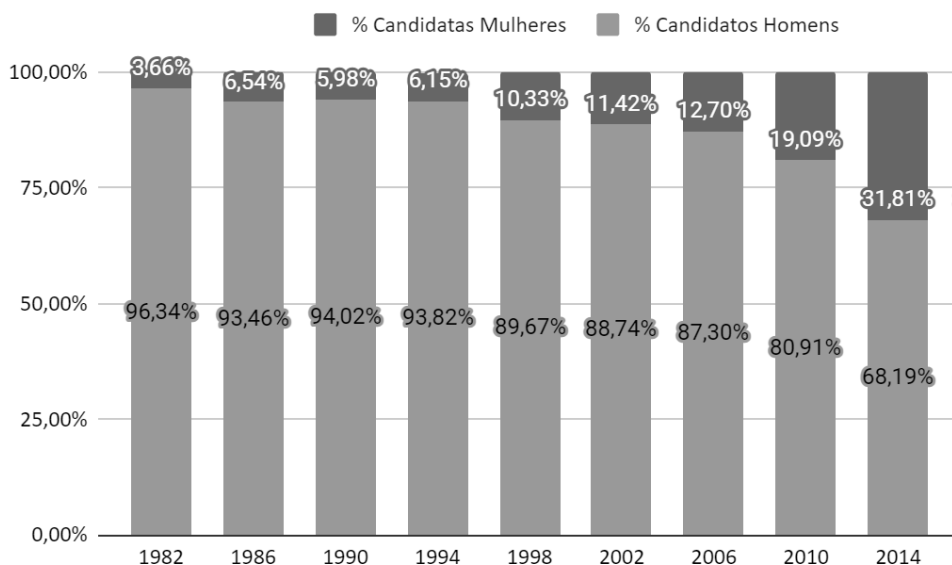


Figura 2 – Percentual de candidaturas de homens e de mulheres



Fonte: elaborado pelas autoras (2023)⁴.

Da análise do gráfico anterior, que demonstra o percentual de candidaturas de homens e de mulheres nas eleições, é possível perceber que foi a partir das eleições de 2014 que os partidos efetivamente cumpriram o mínimo de 30% de vagas reservadas para as candidatas mulheres. Observa-se o percentual de 31,81% nas eleições de 2014 e de 32,26 % nas eleições de 2022, o que demonstra definitivamente que a Lei n. 12.034/2009 foi efetiva nesse contexto.

⁴ Para a confecção desse gráfico foram usados dados extraídos das fontes: Martins (2007) e Estatísticas Eleitorais (cargo e sexo), disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>.

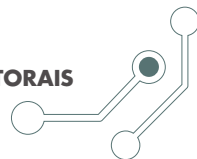
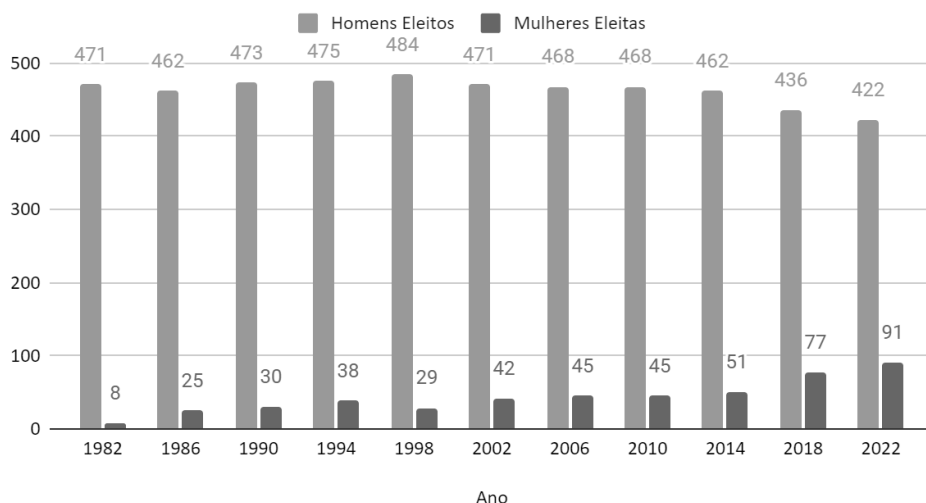


Figura 3 – Número de homens eleitos e de mulheres eleitas

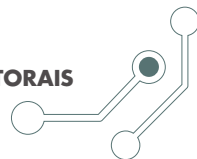


Fonte: elaborado pelas autoras (2023)⁵.

Apesar de se verificar nos gráficos anteriores o aumento do número de candidaturas de mulheres ao longo do tempo, a análise dos resultados das eleições em números reais revela que o impacto causado pela lei de cotas na quantidade de candidaturas de mulheres não é o mesmo percebido quanto ao resultado no número de mulheres eleitas. Outro fator que chama a atenção é que, nas eleições de 1998, primeira com a vigência da lei de cotas, houve diminuição na quantidade de mulheres eleitas, passando de 38 eleitas em 1994 para 29 eleitas em 1998.

Uma explicação para esse fenômeno é o fato de que, conforme já mencionado anteriormente, ao mesmo tempo em que houve aumento do percentual de mulheres para 25%, estabelecidas as cotas de mulheres em 25 %, houve também o aumento do número global de candidaturas que cada partido ou coligação poderia apresentar. Dessa forma, os partidos foram capazes de acomodar todos os candidatos homens sem a necessidade de substituir

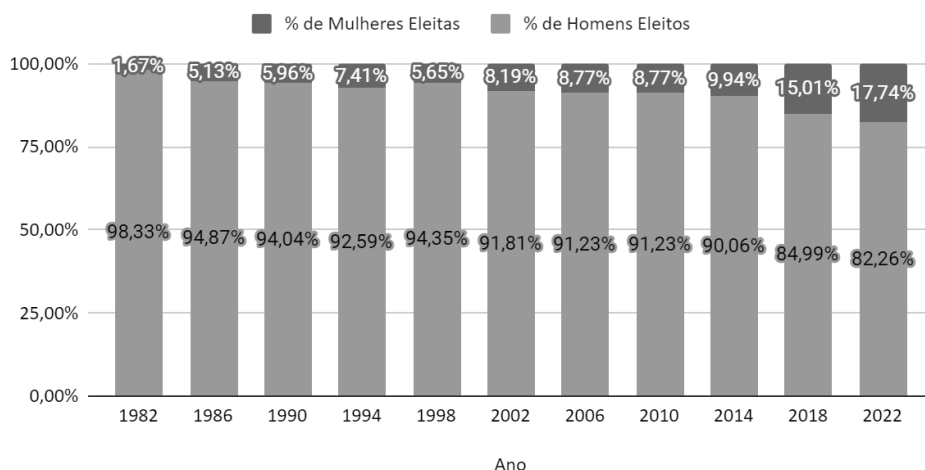
⁵ Para a confecção desse gráfico foram usados dados extraídos das fontes: Martins (2007) e Estatísticas Eleitorais (cargo e sexo), disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>.



por mulheres, já que o universo de candidaturas foi amplo o suficiente para acomodar a todos; assim, as mulheres concorreram com todo o contingente anterior de homens candidatos (Martins, 2007).

Em 2002, o número de eleitas volta a crescer e mantém-se muito próximo nas eleições de 2006 e 2010, respectivamente 42, 45 e 45 mulheres eleitas. Em 2014, o número volta a subir, já com a vigência da lei que obrigou o preenchimento das cotas, e mantém o crescimento até 2022, sendo eleitas 51 mulheres em 2014; 77 mulheres em 2018; e 91 mulheres em 2022, o maior número de mulheres eleitas até então.

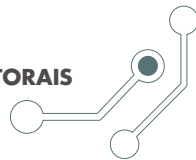
Figura 4 – Percentual de homens eleitos e de mulheres eleitas com relação ao número de vagas na Câmara dos Deputados



Fonte: elaborado pelas autoras (2023)⁶.

No gráfico acima, pode-se perceber que, com exceção da eleição de 1998, o número de mulheres eleitas aumenta a cada eleição, porém em um ritmo lento e em patamar muito distante ao da almejada igualdade entre os

⁶ Para a confecção desse gráfico foram usados dados extraídos das fontes: Martins (2007) e Estatísticas Eleitorais (cargo e sexo), disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>.



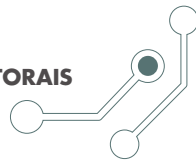
gêneros. Esses números não demonstram a efetividade da lei de cotas quanto à eleição de mulheres, já que houve aumento também nas eleições em que a lei de cotas não incidia, de 1982 a 1994, por exemplo.

Com base nos resultados das eleições, é possível perceber que, apesar do aumento significativo do número de mulheres candidatas, não é possível verificar ganho eleitoral, o que pode significar que outros fatores influenciam as chances de eleição de mulheres. Outro dado que chama a atenção é que, entre as candidaturas que não receberam nenhum voto nas últimas eleições, a maioria é de mulheres, o que reforça a tese de que muitos partidos tentam cumprir as cotas somente porque são obrigados.

No Brasil, as cotas não promoveram alterações significativas no quadro da Câmara dos Deputados, pois, mesmo que o número de candidatas mulheres tenha crescido sensivelmente, não se observa a eleição de fato. Logo, mesmo existindo aumento real do número de candidatas, a efetividade da medida de cotas para a eleição dessas mulheres está longe de compensar a exclusão ou, ainda, de promover a igualdade material entre homens e mulheres.

Para Eneida Valarini Martins (2007), citando entre outros autores Norris e Inglehart (2001), não é possível encontrar explicações apenas analisando os números, uma vez que questões de natureza cultural são importantes para se chegar a uma compreensão mais aprofundada desses resultados. Há indicação de que questões práticas, como as condições de atuação política no país, e questões simbólicas, como preconceitos e estereótipos, dificultam a inclusão de mulheres.

Outra condição que parece corroborar para a dificuldade de acesso das mulheres é a situação negativa do gênero feminino somada às desvantagens sociais das mulheres, como menor condição econômica, por exemplo. O próximo tópico pretende examinar as possíveis condições que resultam na baixa eleição de mulheres e sugerir os desafios a serem superados a fim de se alcançar a igualdade material.



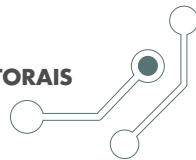
4 Desafios a serem superados em prol da efetivação dos direitos das mulheres

Demonstrada a baixa efetividade da lei de cotas para o resultado de mulheres eleitas, passa-se a explorar quais seriam os possíveis motivos que levam a esse resultado e quais políticas públicas podem ser adotadas para superar a sub-representação feminina no contexto político, a fim de alcançar a igualdade material nos espaços eletivos. A partir da análise dos dados, é possível concluir que, para aumentar a representação das mulheres, é necessário não somente garantir o cumprimento das cotas, mas também haver regras eleitorais que igualem as condições de disputa pelo voto.

Nas democracias representativas, o poder é exercido por representantes eleitos diretamente pelo povo, de acordo com as normas legais que constituem o sistema eleitoral. No Brasil, o sistema eleitoral é regulado pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral, pela Lei dos Partidos Políticos entre outros. “No entanto, a representação nunca é perfeita e resulta sempre aproximada” (Ablaster, 2004, p.113).

Importa dizer que isso fica em evidência quando, em uma sociedade, apenas parte das pessoas é representada. A exclusão das minorias na representação reforça as desigualdades e a vulnerabilidade de determinados grupos. Nesse sentido, tem-se que as normas que definem as eleições têm o poder de manter ou de alterar tal realidade. A lei de cotas existe, então, como mecanismo para ampliar a participação de mulheres, consideradas, conforme esclarecido anteriormente, minorias.

No Brasil, vigora o sistema de representação proporcional, considerado um dos sistemas mais democráticos, uma vez que tenta garantir a representação de opiniões e vontades proporcionalmente ao peso delas, reproduzidas nos partidos políticos (Ablaster, 2004). Esse sistema de representação tem apresentado índices mais altos de participação das mulheres nos parlamentos.



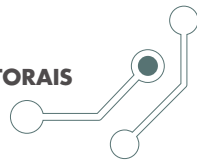
Destaca-se que o nível de competição partidária relacionada ao número de partidos e a seus graus de polarização ideológica é um dos fatores que pode influenciar nas oportunidades de candidaturas femininas (Martins, 2007).

Quanto ao aspecto do sistema de representação adotado pelo Brasil, esse poderia ser enquadrado entre os que apresentam situação mais favorável às mulheres. No entanto, há outro fator dentro desse sistema que merece ser analisado no tocante à eficácia das cotas: o sistema de composição de listas de candidaturas e votação (Araújo, 2001). A maneira como os partidos estruturam as candidaturas e como os eleitores escolhem os representantes pode auxiliar a compreender como os resultados alcançados pelas cotas de representação ocorrem.

Autores que estudam o impacto das cotas no aumento de cadeiras legislativas para as mulheres na América Latina afirmam que um retorno mais próximo do seu percentual é observado nas seguintes condições:

[...] a) quando o sistema eleitoral é Representação Proporcional (RP) com lista fechada; b) quando há mandato de posição, isto é, regras que regulamentam a posição dos candidatos de cada sexo nas listas de acordo com o percentual das cotas; c) e quando há mecanismos de controle efetivos para impossibilitar o descumprimento das cotas e das regras de sua aplicação pelos partidos (Sacchet, 2015).

No sistema proporcional com lista partidária fechada, “o partido determina uma ordem inalterável de candidatos previamente às eleições” (Mainwaring, 1991, p.36). Dessa forma, se o partido conquistar três cadeiras nas eleições, os três primeiros nomes da lista são eleitos. Nesse sistema, o eleitor escolhe o partido e não diretamente o candidato, já que é a composição da lista partidária escolhida que indica os nomes para candidatura e, posteriormente, para eleição. Araújo (1998) leciona que esse sistema de listas parece possibilitar ações mais coletivas e menos competitivas entre os candidatos e acaba por evitar a competição entre homens e mulheres.



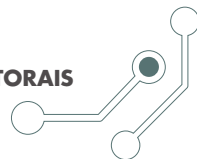
No sistema de listas fechadas, a disputa, antes de acontecer no campo eleitoral, ocorre primeiramente dentro do partido, por meio do processo de escolha e posição de nomes nas listas. Aqui, por exemplo, seria possível a inclusão de ações afirmativas, como a política de cotas, para garantir a participação das mulheres entre as primeiras posições das listas e possibilitar a eleição delas.

Existem ainda outras duas formas de listas, a flexível e a aberta, sendo esta última o sistema de listas adotado pelo Brasil. Aqui, o voto é nominal, ou seja, o eleitor vota diretamente no candidato de sua escolha. Os partidos apresentam lista aberta de candidatos com base no número de cadeiras em disputa, em que o eleitor escolhe apenas um nome para cada cargo (Araújo, 1998). Nesse sistema, as cotas de gênero parecem não funcionar com a devida efetividade, porquanto elas obrigam a candidatura e não necessariamente a eleição.

Pelo exposto, é possível afirmar que leis que obrigam os partidos a reservarem cota para mulheres no sistema de lista aberta acabam impactando no aumento do número de candidatas, mas não garantem as eleições. Por outro lado, cotas reservadas, caso garantida a participação de mulheres entre as primeiras posições nas listas fechadas, poderiam impactar diretamente no número de mulheres eleitas.

Para Araújo (2001), estudos comparativos entre o sistema de listas abertas e fechadas com cotas demonstram que, na maioria dos casos, o sistema de listas fechadas pré-ordenadas com alternância de nomes femininos é o que gera maiores resultados para as ações afirmativas, porque elegem mulheres, no mínimo, na mesma porcentagem definida nas cotas.

Observa-se que inúmeros fatores dificultam a inserção das mulheres nos espaços de poder: i) a situação de exclusão das mulheres em virtude da desigualdade de gêneros e da sua falta de “capital político”; ii) a adoção da política de cotas sem a efetiva cobrança de seu cumprimento até as eleições de 2012 e sem a previsão de qualquer sanção em caso de descumprimento pelos partidos; iii) o sistema de listas abertas que vigora no Brasil, em que,



apesar de recentemente se garantir o preenchimento das cotas mínimas para as mulheres quanto a suas candidaturas, não garante de fato a sua eleição. Ainda, há outros fatores que podem impactar negativamente para esse quadro.

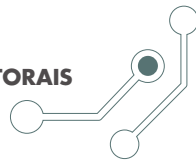
Durante as eleições, há grande volume financeiro utilizado para o financiamento das campanhas, que é elemento central para o processo político. Afinal, é por intermédio desse financiamento que as informações dos candidatos chegam aos seus eleitores, seja pelos meios de comunicação digital, impresso, áudio e audiovisual, como o rádio e a TV, dentre outros. É dessa forma que os candidatos podem discutir suas ideias e projetos, além de pedir votos. “O financiamento eleitoral é um elemento central para a democracia, tanto do ponto de vista do eleitor como do candidato, e um equilíbrio nos montantes utilizados nas campanhas seria um dos primeiros requisitos para a igualdade política” (Sachet, 2015).

Nesse cenário, as mulheres também são impactadas negativamente, já que, além de todas as desvantagens já citadas, a maioria ainda é desprovida de capital financeiro. Os indicadores econômicos mostram que as brasileiras ainda recebem salários cerca de 20,5% menores se comparados aos dos homens (IBGE, 2019)⁷. Mesmo com a instituição das cotas para candidaturas de mulheres, até as eleições de 2018 não havia cotas para distribuição do tempo de rádio e TV e nem para utilização de recursos financeiros nas campanhas de mulheres.

As regras para as eleições de 2018 sofreram grandes mudanças quando comparadas às regras para as eleições de 2014. A principal mudança foi, conforme citado anteriormente, a criação do FEFC, a partir da Lei n. 13.487/2017. O fundo totalizou, em 2018, valor maior que R\$1,7 bilhão (Barbieri; Ramos, 2019) e foi distribuído entre os partidos de acordo com critérios estabelecidos pela Resolução-TSE n. 23.568/2018:

I - 2% divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

⁷ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#resultado>.



II - 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares, e

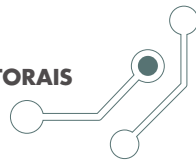
IV - 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

O papel dos partidos políticos no financiamento das candidaturas tornou-se ainda mais relevante com a alteração das regras eleitorais. Se até 2016 as candidatas e os candidatos podiam buscar financiamento privado de pessoas jurídicas de forma independente dos partidos, o que correspondia a cerca de 35% da fonte dos recursos (Sacchet; Speck, 2012), isso não foi possível nas eleições de 2018, já que foi proibida a doação de pessoas jurídicas.

Com a instituição do FEFC, os partidos ganharam ainda mais importância na destinação dos recursos financeiros, uma vez que são transferidos aos diretórios nacionais partidários. A Resolução-TSE n. 23.568/2018, em seu art. 6º, determinou que o partido político fica livre para estabelecer os critérios de distribuição dos recursos financeiros provenientes do FEFC a suas candidatas e a seus candidatos, desde que respeitando o percentual mínimo de 30% a ser destinado exclusivamente para as candidaturas femininas (Brasil, 2018).

Apesar de a maioria dos partidos políticos não ter destinado os 30% dos recursos dos fundos públicos para as campanhas proporcionais femininas nas eleições de 2018 – a primeira com obrigatoriedade de destinação de recursos do FP e do FEFC em, no mínimo, 30% –, as mulheres receberam cerca de 22% de toda a receita arrecadada por candidatos a deputado federal, o que corresponde a grande incremento em relação às eleições de 2014, quando as candidatas tiveram apenas 9,3% dos recursos à disposição (Barbieri; Ramos, 2019).

Estudos apontam que, historicamente, as mulheres receberam menos recursos financeiros para realização de suas campanhas e que existe relação direta entre financiamento e desempenho eleitoral, pois,



com acesso a uma maior quantia de recursos financeiros, pode-se ampliar a visibilidade das candidaturas, contratar profissionais e, consequentemente, mobilizar mais eleitores (Sacchet; Speck, 2015). Pesquisa realizada por Perlin e Ferreira (2023) apontam que, a partir de 2018, possivelmente em função das cotas de financiamento, ocorreu aumento de mulheres eleitas. No entanto, embora tenha ocorrido nos últimos anos uma série de medidas que visam reduzir as desigualdades de gênero no ambiente político, na última eleição para a Câmara dos Deputados, partindo do valor médio de receitas levantadas pelas candidaturas, as mulheres tiveram 25,77% menos recursos do que os homens.

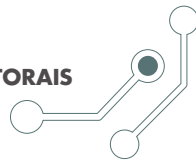
A partir de 2023, a Emenda Constitucional n. 111/2021 poderá demonstrar algum efeito no combate à violência política de gênero, ao menos dentro dos partidos, uma vez que estabeleceu, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do FP e do FEFC, que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Espera-se que, com essa inovação, os dirigentes partidários se motivem a investir na formação e na eleição de mais mulheres nas próximas eleições.

Pode-se avaliar que os aspectos socioculturais e econômicos se alteram lentamente e que as ações afirmativas, como as cotas de candidatura e, mais recentemente, as cotas de investimento dos recursos financeiros, apesar de objetivarem acelerar o processo para alcançar a igualdade material, ainda não foram suficientes para tanto. Espera-se que, com base nos diversos trabalhos que existem a respeito dos impactos das cotas, ocorram mudanças estruturais para que a situação de desigualdade das mulheres seja superada.

Considerações finais

Ao longo da história, as relações sociais foram (e são) marcadas pelos papéis de gênero: de um lado, o que é papel da mulher; de outro, o que é papel do homem. Sucede que esses estereótipos de gênero importam na exclusão



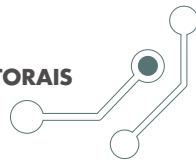


das mulheres dos mais diversos espaços e fazem com que elas permaneçam alheias, não por escolha, aos espaços de tomada de decisão. Por muito tempo, e ainda nos dias atuais, as mulheres tiveram que lutar para conquistar direitos básicos. Da mesma forma que a esfera social foi influenciada por essas diferenças, a esfera política também foi. Afinal, o espaço da representação foi e é marcado pelas desigualdades encontradas na sociedade.

O processo de democratização enfrentou, e continua enfrentando, os resultados dessa desigualdade de gênero. Não importa a esfera de poder que se avalie – municipal, estadual ou federal –, os homens seguem detendo o monopólio da representação política. Para a própria democracia, a desigualdade de gênero é empecilho para que a maioria da sociedade esteja representada. Isto é, a desigualdade mantém as minorias mais vulneráveis do que já são, ao passo que impede a distribuição mais igualitária dos recursos políticos ao conjunto social.

Como forma de diminuir a distância entre a participação de mulheres e de homens e de aproximar a igualdade material entre os gêneros, surgiram as ações afirmativas em defesa dos direitos das mulheres. Entre essas ações, analisaram-se as cotas, em especial a cota de gênero no contexto eleitoral, como medida de superação das desigualdades; no entanto, verificou-se que, na prática, embora já representem avanço a ser comemorado, as cotas ainda repercutem poucos resultados.

Para analisar a representação de mulheres, fez-se necessário verificar todos os fatores que impactam e dificultam o acesso delas aos lugares de poder. A lógica histórico-cultural-econômica é desfavorável às mulheres. A própria cultura política que se estabelece nesse processo social é fator fundamental para compreender as diferenças entre a participação das mulheres e dos homens nos espaços políticos. É fato que as instituições políticas, por meio de mudanças, podem criar mecanismos que efetivamente reduzam essa desigualdade; porém, não há como precisar se a alteração desse cenário interessa aos agentes políticos, já que a grande maioria é composta por homens, que gozam de espaços privilegiados.

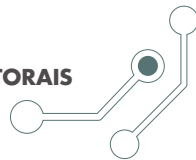


Por conta da construção social dos papéis de gênero, fruto do sistema patriarcal, as mulheres não são vistas como sujeitos políticos capazes de ocupar os espaços de tomada de decisão no imaginário coletivo. Portanto, é o contexto social o maior empecilho para o aumento do número de mulheres nesses espaços. Esclarece-se que é impossível desconsiderar a política de cotas adotada pelo Brasil como iniciativa positiva, afinal, mesmo com todas as suas falhas (mencionadas ao longo do texto), é inegável que houve aumento significativo do número de mulheres candidatas e, embora ainda pouco expressivo, também no número de mulheres eleitas.

Pontua-se também que outro fator que parece impactar negativamente no número de mulheres eleitas no Brasil decorre do sistema de lista aberta adotado, pois, nesse contexto, as cotas servem apenas para garantir a candidatura das mulheres, mas não a eleição destas. Ainda, da mesma forma que o sistema de listas abertas sem cotas não considerava grande número de mulheres candidatas, o sistema de lista fechada, sem cotas e sem a obrigatoriedade de que entre as primeiras posições figurem as mulheres, também parece não ser efetivo para a eleição de mulheres.

Nenhum dos fatores indicados aqui pode ser analisado individualmente para se obter respostas quanto às dificuldades de acesso das mulheres. Contudo, pelos dados expostos, o emprego do sistema de cotas utilizado, por si só, não será capaz de promover a igualdade sem medidas alternativas que alterem a realidade sociocultural e econômica do país no que se refere às mulheres.

Outro ponto que merece destaque é o cenário economicamente desfavorável às mulheres, principalmente quanto ao financiamento de suas campanhas. Afinal, é sabido que a aplicação de recursos em campanhas possibilita a melhor estruturação e, por consequência, a maior visibilidade perante os eleitores. Porém, o que se observa até aqui é que as mulheres têm recebido menos recursos do que os homens, fator que também pode contribuir para a desigualdade no número de mulheres eleitas em relação ao de homens eleitos.



Conclui-se que, enquanto o sistema eleitoral não for editado para que garanta a efetiva eleição de mulheres em níveis de igualdade com os homens, a perspectiva de modificação substancial do quadro de mulheres nos espaços eletivos seguirá muito aquém do esperado em um sistema democrático, isso porque a lei de cotas e as demais ações afirmativas, por mais importantes e imprescindíveis que sejam, por si só e/ou pela maneira que vêm sendo aplicadas, demonstram baixa efetividade.

Referências

ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Europa-América, 2004. 163 p.

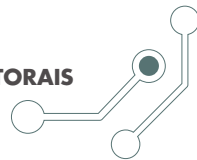
AGUIAR, Neuma. *Gênero e ciências humanas: desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres*. v. 5, Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997. 191 p.

AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. *Revista Soc. Estado*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 303-330, jun./dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922000000200006&script=sci_arttext. Acesso em: 15 mar. 2023.

ARAUJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Rev. Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?lang=pt>. Acesso em: 17 maio 2023.

ARAUJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582007000300004&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 17 maio 2023.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira. *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero*. Relatório Final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 10 abr. 2023.



BARSTED, Leila Linhares. Lei e realidade social: igualdade x desigualdade. *In: AS MULHERES e os direitos humanos. Coletânea traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 96, p. 105-115, jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/B4QLbKSYLfXdCtHFWdNvxfM/abstract/?lang=pt#:~:text=BOURDIEU%2C%20Pierre.,Capital%20simb%C3%B3lico%20e%20classes%20sociais.&text=O%20artigo%20desenvolve%20e%20esclarece,de%20Bourdieu%20desde%20A%20distin%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Governo Brasileiro (2000). Relatório Nacional Brasileiro sobre a Implementação da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995) à Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas “Mulher 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século XXI”. *Relatório Nacional*. Pequim 5. Nova York, junho 2000.

BRASIL. [Constituição 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

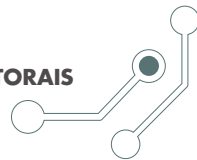
COUTINHO, Aldacy Rachid. Relações de gênero no mercado de trabalho: uma abordagem da discriminação positiva e inversa. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Paraná, v. 34, p. 13-34, 2000. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1826>. Acesso em: 10 fev. 2023.

D’ALKMIN, Sonia Maria; AMARAL, Sergio Tibiriça. A conquista do voto feminino no Brasil. II Encontro de Iniciação Científica e I Encontro de Extensão Universitária. *ETIC - Encontro de Iniciação Científica*, São Paulo, v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1219>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FRAZÃO, Lílian Meyer; ROCHA, Sérgio Lizias C. de O. *Gestalt e gênero: configurações do masculino e do feminino na contemporaneidade*. São Paulo: Livro Pleno, 2005. 264 p.

HEBERLE, Viviane Maria; OOSTERMANN, Ana Cristina; FIGUEIREDO, Débora de Carvalho. *Linguagem e gênero no trabalho, na mídia e em outros contextos*. Florianópolis: UFSC, 2006. 234 p.





GONÇALVES, Eliane; PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, v. 36, p. 25-46, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332011000100003&lng=pt&nrm=isso-. Acesso em: 14 maio 2023.

LAGO, Mara Coelho de Souza; TONELI, Maria Juraci Filgueiras; BEIRAS, Adriano; VAVASSORI, Maria Barreto; MÜLLER, Rita de Cássia Flores. *Gênero e pesquisa em psicologia social*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

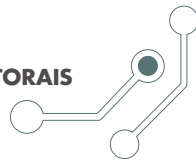
LEITE, Maria Suzana Souza. Lei Maria da Penha: o desafio de sua execução frente as falhas do Estado. *VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*, UFMA, São Luiz – MA, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo7-questoesdegeneroetniaegeracao/leimariadapenha-odesafiodesuaexecucaofrenteasfalhasdoestado.pdf>; http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/INDICE_AUTOR.htm. Acesso em: 4 fev. 2023.

LIMA, Flaviane Izidro Alves de *et al.* A influência da construção de papéis sociais de gênero na escolha profissional. *Revista Brasileira de Psicologia e Educação*, Araraquara, v. 19, n. 1, p. 33-50, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/doxa/article/view/10818>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MARTINS, Eneida Valarini. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Monografia (Especialização em Instituições e Processos do Legislativo) – Centro de Formação da Câmara dos Deputados. 2007, 58 p. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/12200a2a-ad3b-485e-8908-74b4f2d82028>. Acesso em: 20 maio 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Caderno de Pesquisas*, São Paulo, n. 117, p. 197-217, 2002.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação Política da Mulher no Brasil. In: Vianello M., Hawkesworth M. (Eds). *Gender and Power*. Palgrave Macmillan, Londres, 2016. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137514165_2. Acesso em: 25 maio 2023.



NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 11, n. 3, 2006, p. 647-654. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/NGxfm9MK4wBdpJ7twQzvFYM/abstract/?lang=pt> Acesso em: 10 fev. 2023.

NOGUEIRA, Conceição. *Um novo olhar sobre as relações sociais de gênero: feminismo e perspectivas críticas na psicologia social*. Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

OLIVEIRA, Anay Stela; KNÖNER, Salete Farinon. *A construção do conceito de gênero: uma reflexão sob o prisma da psicologia*. Blumenau: FURB, 2005. Trabalho de Conclusão de Curso.

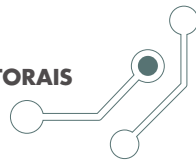
ORIÁ, Ricardo. Mulheres no Parlamento Brasileiro: Carlota Pereira de Queirós. *Revista Plenarium*, Brasília, DF: Editora Plenarium, 2004.

PEREIRA, Erik Giuseppe Barbosa; FERNANDES FILHO, José. Ciência e Motricidade humana: um novo espaço para o debate das relações de gênero. *Revista Digital*, Buenos Aires, ano 13, n. 124, setembro de 2008. Disponível em: <https://www.efdeportes.com/efd124/ciencia-da-motricidade-humana-um-novo-espaco-para-o-debate-das-relacoes-de-genero.htm>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA, Cristiano. *Dinheiro, ideologia e gênero: o papel das cotas de financiamento nas eleições de 2022*. Brasília: Observatório Equidade no Legislativo, 2023.

PINHEIRO, Ana Laura Lobato. *Direitos humanos das mulheres*. Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2020. Capítulo 9, p. 407. Disponível em: Repositório do Conhecimento do Ipea: Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Acesso em: 13 abr. 2023.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 736 p.



PIOVESAN, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. *Estudos Legislativos*, Brasília, Senado Federal, v. I, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil/view>. Acesso em: 2023.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*: texto integral da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

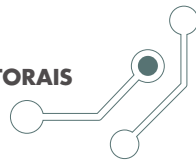
RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ha/v12n26/a04v1226>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PRAUM, Andreia Gonçalves: Sexualidade, gênero e suas relações de poder. *Revista Húmus*, p. 55-65, 2011. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/1641>. Acesso em: 25 mar. 2023.

SACCHET, Teresa. Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha. In: IANONI, Marcus (Org). *Reforma política democrática*: temas, atores e desafios. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 154-175. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Reforma-pol%c3%adtica-BAIXA.pdf#page=154>. Acesso em: 28 maio 2023.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Whilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p.177-197, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 103-128, set./dez. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584>. Acesso em: 27 maio 2023.



SCHWINDT-BAYER, Leslie; MISHLER, William. An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics*, [S.l.], v. 67, n. 2, p. 407-428, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1111/j.1468-2508.2005.00323.x?seq=1>. Acesso em: 5 maio 2023.

SIQUEIRA, Carolina Bastos de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. As ondas do feminismo e seu impacto no mercado de trabalho da mulher. *Revista Thesis Juris*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 145-166, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/14977>. Acesso em: 13 maio 2023.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. *A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação*. Birigui: Boreal, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, Unifafibe, v. 5, n. 1, p. 105-122. 2017. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 14 mar. 2023.

Como citar este artigo:

CASARIL, Sheila; FAGUNDES, Rita de Cássia. Representatividade feminina no processo eleitoral brasileiro: avanços e desafios na busca por igualdade. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 169-206, jul./dez. 2024.

**Discurso homotransfóbico
e liberdade de expressão no
discurso político: discussão à
luz dos direitos humanos e da
fala enquanto potência**



Discurso homotransfóbico e liberdade de expressão no discurso político: discussão à luz dos direitos humanos e da fala enquanto potência

Homophobic discourse and freedom of expression in political discourse: discussion in the light of human rights and speech as a power

Mariah Brochado Ferreira*
Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda**
Nayara Maria de Lima***

Recebido em: 30/7/2023
 Aprovado em: 2/5/2024

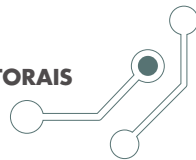
Resumo

Discutir sobre identidade de gênero e orientação sexual no Brasil contemporâneo é abordar questões que geram debates acalorados. O país, historicamente moldado por uma visão binária de gênero, continua a enfrentar dificuldades para aceitar e compreender as diversas formas de expressão de

* Professora Titular de Filosofia do Direito e da Tecnologia da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Visitante no Leibniz-Institut für Medienforschung – Universität Hamburg, Alemanha (Bolsa CAPES PrInt/2023). Doutora e Mestre em Direito pela UFMG, com Pós-Doutorado em Filosofia pela Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha (Bolsa Capes Sênior-2012/2013). Coordenadora do Núcleo de Estudos Paideia Jurídica: educação em direitos fundamentais (UFMG). Coordenadora do Projeto Philotech: Filosofia da Tecnologia aplicada ao Direito (UFMG). Coordenadora do Projeto de Extensão Mulheres por Minas: o feminino em ação (UFMG). Coordenadora do Projeto Tecnológico Canal Exibidas (UFMG). Diretora de Direitos Humanos do Instituto de Direito e Inteligência Artificial (Ideia) de Minas Gerais. Associada Honorária da União Ibero-Americana de Juízes (UIJ). *E-mail*: mbrochado@gmail.com

** Advogado Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara e Licenciado em Filosofia pelo Instituto Santo Tomás de Aquino. Professor da graduação da Unipac Itabirito e coordenador do NPJ da mesma instituição. *E-mail*: gusfilgueiras@gmail.com

*** Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Itabirito. Mestre em Direito Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduada em Direito Administrativo e em Direito Ambiental pela Faculdade Intervale. Bacharel em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos. Bacharel em Administração pela Universidade Norte do Paraná. *E-mail*: nayamaria0412@gmail.com.



gênero e orientação sexual que não se encaixam nos moldes tradicionais. Este artigo visa explorar essas questões, analisando como as normas sociais, a cultura heteronormativa e o machismo estruturam a marginalização de pessoas LGBTQIA+. Além disso, são abordadas as implicações legais e sociais dessas dinâmicas, destacando o impacto da violência e do preconceito enfrentado por essas minorias no país. O artigo cita o papel da masculinidade hegemônica e sua relação com a violência, especialmente crimes de ódio contra minorias sexuais. Dados alarmantes, como o Brasil ser o país que mais mata transexuais, são apresentados para ilustrar a gravidade do problema. Ele também analisa discursos homofóbicos e transfóbicos no Brasil, como o caso de Levy Fidelix, e como esses discursos, ao serem considerados como liberdade de expressão, violam os direitos humanos das minorias sexuais.

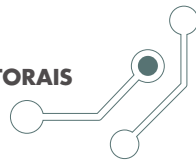
Palavras-chave: discurso homotransfóbico; liberdade de expressão; direitos humanos; direito político; naturalização.

Abstract

Discussing gender identity and sexual orientation in contemporary Brazil is addressing issues that generate heated debates. The country, historically shaped by a binary view of gender, continues to face difficulties in accepting and understanding the different forms of expression of gender and sexual orientation that do not fit into traditional molds. This article aims to explore these questions, analyzing how social norms, heteronormative culture and machismo structure the marginalization of LGBTQIA+ people. Furthermore, the legal and social implications of these dynamics are addressed, highlighting the impact of violence and prejudice faced by these minorities in the country. The article cites the role of hegemonic masculinity and its relationship with violence, especially hate crimes against sexual minorities. Alarming data, such as Brazil being the country that kills the most transsexuals, are presented to illustrate the severity of the problem. He also analyzes homophobic and transphobic speeches in Brazil, such as the case of Levy Fidelix, and how these speeches, when considered as freedom of expression, violate the human rights of sexual minorities.

Keywords: homotransphobic discourse; freedom of expression; human rights; political right; naturalization.





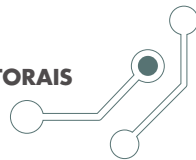
Introdução

Nos últimos anos, poucos temas foram tão abordados quanto o exercício da liberdade de expressão e a possibilidade de esta ser ou não limitada, especialmente diante de um discurso cujo conteúdo possa caracterizá-lo como de ódio. Fato incontestável é que o direito de manifestar e expressar o que se pensa é algo muito caro a cada indivíduo de forma singular e à coletividade como valor.¹ Entretanto, na mesma medida, há outros valores que por vezes podem ser feridos em determinadas manifestações e gerar consequências que provocam danos imediatos, bem como corroboram uma visão deturpada da sociedade e do que se quer enquanto grupo organizado.

A ideia de possíveis manifestações que devem ser tolhidas por seus conteúdos que atacam determinados grupos é malvista por muitos por considerar tal movimento um ato de censura ao que é denominado *mercado livre das ideias*. Esse medo da censura de manifestação tem, entre muitos outros aspectos, lastro no passado brasileiro recente marcado pela ditadura militar que tinha na censura uma arma usada à revelia de qualquer garantia do indivíduo. Por que dizer que este é um aspecto que sustenta a aversão a qualquer ideia de limitação à liberdade de expressão?² Exatamente pelo fato de que a discussão suscita uma série de outras questões, desde a ideia de que tal limitação pode gerar uma reação violenta até o fato inequívoco de que os grupos vitimados por esses discursos não contam com grande preocupação de ampla parcela da sociedade e das instituições em geral. Ou seja, o preconceito obviamente também é pano de fundo para justificar por que é mais relevante garantir a expressão irrestrita do que impedir a violência a alguns indivíduos pelo que são.

¹ COSTA, Cristina; BRANCO, Patrícia. *Liberdade de expressão: questões da atualidade*. [Recurso eletrônico]. São Paulo: ECA-USP, 2019. 222 p. Disponível em: https://www.palavraaberta.org.br/docs/Livro_liberdade-de-expressao_-_questoes-da-atualidade.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

² FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987. Disponível em: https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/centrocultural/foucault_vigiar_punir.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

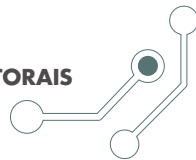


É exatamente nesse lugar que se encontra o grupo composto por homossexuais e transexuais, por isso a necessidade de se discutir o discurso homotransfóbico enquanto um limitador da liberdade de expressão, inclusive de candidatos. A análise dessa conjuntura, tanto no momento de aferir se ocorreu um discurso de ódio quanto para determinar como lidar com tal situação, deve ser feita de maneira contextualizada. Isso significa que uma mesma fala pode produzir resultados diferentes em contextos diferentes. E esse contexto é determinado pelo momento histórico, por quem profere o discurso e principalmente a quem esse discurso é direcionado.³

Neste trabalho, o objetivo é discutir, portanto, o reconhecimento do discurso homotransfóbico enquanto um limitador da liberdade de expressão de candidatos. Para tanto, será discutida a situação real vivida por esses grupos, de modo a demonstrar sua posição de minoria social. Serão problematizados o conceito de discurso de ódio e o que o caracteriza, com um importante recorte no sentido de trabalhar o aspecto do discurso em si como potência. Ou seja, defende-se aqui que a fala em si pode ser um ato violento e que, portanto, ataca aquele a quem é direcionada, de modo a diminuir determinados indivíduos em relação a sua própria dignidade.

A questão da identidade de gênero e da orientação sexual no Brasil envolve discussões complexas e frequentemente polêmicas, refletindo a rigidez de uma cultura socialmente moldada por normas binárias e heteronormativas. A sociedade brasileira, assim como muitas outras, foi estruturada sobre um modelo que limita as expressões de gênero ao masculino e feminino, ignorando as inúmeras possibilidades que existem além desse espectro. As pessoas que não se identificam nas convenções binárias, como aquelas que se reconhecem como não-binárias, são frequentemente marginalizadas ou invisibilizadas, não só no âmbito social, mas também no jurídico e no cultural.

³ GUTERRES, Antônio. Lidar com o discurso de ódio não significa limitar ou proibir a liberdade de expressão. Significa evitar que o discurso de ódio se transforme em algo mais perigoso, particularmente o incitamento à discriminação, hostilidade e violência, que é proibido pelo direito internacional. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/249816-como-combater-o-discurso-de-%C3%B3dio-nas-redes-sociais>. Acesso em: 20 jun. 2023.

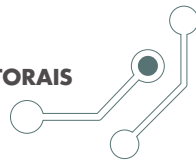


Ao discutir esses temas, torna-se essencial compreender a diferença entre o conceito de sexo biológico, tradicionalmente definido pela genitália com a qual uma pessoa nasce, e o conceito de identidade de gênero, que se refere ao modo como uma pessoa se identifica internamente e que pode não coincidir com o sexo biológico. Além disso, a orientação sexual, que se refere à atração emocional, romântica ou sexual por pessoas de um determinado gênero, também é um aspecto que confunde muitos e se torna alvo de preconceito em sociedades que perpetuam valores conservadores. A naturalização de certos comportamentos culturais, como o machismo e a heteronormatividade, ensina desde cedo que essas normas sociais são “naturais”, ignorando que são construções históricas e sociais. Esses processos invisibilizam as lutas por reconhecimento e direitos de indivíduos e grupos que não se encaixam nesses moldes.

O Brasil, embora tenha conquistado avanços no reconhecimento de direitos da comunidade LGBTQIA+, enfrenta desafios significativos, especialmente com a recente ascensão de movimentos conservadores. O país convive com uma violência histórica e sistemática contra minorias sexuais, muitas vezes exacerbada por discursos homofóbicos e transfóbicos, como os proferidos por figuras públicas e políticas.⁴ É neste contexto que se insere a análise da relação entre masculinidade, criminalidade e a violência contra minorias sexuais, em que padrões de masculinidade hegemônica contribuem para a perpetuação da discriminação e da violência de gênero.

A violência contra pessoas LGBTQIA+ no Brasil é alarmante, sendo o país com os maiores índices de assassinatos de pessoas trans no mundo. Esse quadro é agravado pela naturalização de discursos de ódio que, disfarçados de liberdade de expressão, legitimam a exclusão e a violência. Esses discursos, seja no âmbito político, midiático ou social, têm implicações profundas, minando os direitos fundamentais dessas minorias e desafiando a promoção da dignidade humana.

⁴QUINALHA, Renan. Movimento LGBTI+: uma breve história do século XIX aos nossos dias. (Coleção ensaios). Belo Horizonte: Grupo Autêntica, 2022. E-book. ISBN 9786559281671. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559281671/>. Acesso em: maio 2023.



Diante desse cenário, este artigo propõe uma reflexão sobre as implicações jurídicas e sociais da identidade de gênero e da orientação sexual no Brasil, destacando a necessidade de políticas públicas inclusivas e o compromisso do Estado em proteger e promover a diversidade de identidades e expressões de gênero e sexualidade, como garantido pela Constituição Federal de 1988.

1 Identidade de gênero e orientação sexual no Brasil – Quem é quem nesse cenário

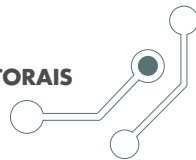
Falar de gênero na atualidade é algo que leva a discussões homéricas ou então gera grande confusão, mesmo nas mentes mais bem-intencionadas. Quando essa conversa ainda é permeada por outras esferas, como a orientação sexual, a compreensão do assunto para alguns beira o impossível.

A maior dificuldade reside exatamente no fato de que a sociedade foi criada numa cultura binária, ou seja, em um sistema que divide as pessoas em dois gêneros (masculino e feminino) e determina papéis sociais de gênero para cada um. Os que se identificam como homens ou mulheres são considerados binários. Já os não binários são aqueles que não se encaixam perfeitamente nos padrões de gênero masculino ou feminino, podendo ser uma combinação de ambos.⁵

Nesse sentido, a referida cultura simplesmente ignora as múltiplas possibilidades existentes em todas as esferas de compreensão e manifestação humana. Vive-se numa sociedade em que a heteronormatividade e o machismo ditam as normas de comportamento. Dessa maneira, processos de naturalização nos são ensinados desde a primeira infância⁶. Naturalizar é exatamente tornar natural algo que não o é, ou seja, dar a um determinado comportamento – cultural ou socialmente construído – contornos quase biológicos. Qual é o

⁵ DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*, 13ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 49.

⁶ SCOTT, Joan. Tradução: Christine Rufino Dabat. Maria Betânia Ávila. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *Revista Educação e Realidade*, 1998.



ganho com isso? A invisibilização de lutas sociais contrárias. Torna-se mais fácil reprimir ou simplesmente ignorar determinados indivíduos quando o que os torna discordantes é exatamente um fato antinatural.

Para entender e adentrar as muitas implicações sociais e, portanto, jurídicas que advêm dessas definições, é fundamental estabelecer alguns conceitos. Neste artigo, partir-se-á de algumas categorizações. Entretanto, registre-se que mesmo as categorias que aqui serão utilizadas – as quais correspondem ao que é majoritariamente aceito na atualidade – são hoje questionadas. Assim, a melhor maneira de compreendê-las é uma ideia fluida, de algo não estanque e que estará sempre à mercê da subjetividade humana e das muitas possibilidades de contexto social em que o indivíduo pode inserir-se.

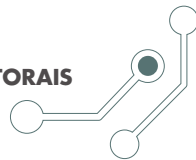
De modo geral, aceita-se que sexo corresponde ao aspecto biológico, ou seja, a pessoa nasce com um órgão A ou B. De acordo com o tipo de genitália, essa pessoa será classificada como masculina ou feminina, na ideia básica de macho/fêmea. Ressalve-se a situação intersexo, que corresponde à pessoa cuja genitália não se enquadra na divisão binária entre pênis e vagina. Considere-se que a situação do intersexo, o que o caracteriza e como o reconhecer, divide opiniões na comunidade médica⁷.

1.1 Gênero e identidade sexual – Uma história de violência

Atualmente, o Brasil vivencia momentos que mesclam intensamente ganhos relativos à liberdade sexual e, por outro lado, há verdadeiros ataques e avanços conservadores, pois estamos face ao Congresso mais conservador desde a ditadura militar, em 1964, razão pela qual repercute, diretamente, nos avanços ou retrocessos a que a legislação e as políticas públicas acabam por atender.⁸

⁷ ISNA – Intersex Society of North America. Disponível em: www.isna.com. Acesso em: 15 nov. 2017.

⁸ MARTINS, Helena. *Mais conservador, Congresso eleito pode limitar avanços em direitos humanos*. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/mais-conservador-congresso-eleito-pode-limitar-avancos-em-direitos-humanos>. Acesso em: 10 set. 2024.



A naturalização de condutas – que aborda como inerente a determinada condição, principalmente a ideia de gênero ou orientação sexual, características que são socialmente construídas –, somada a um histórico que tratou a homossexualidade como pecado, como doença e como crime, acaba por sustentar condutas violentas até hoje no Brasil e no mundo.

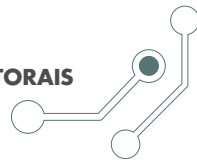
Durante a Idade Média, a homossexualidade foi demonizada pela Igreja Católica, que perseguiu homossexuais por meio da Inquisição⁹. Com a perda de espaço da Igreja Católica no cenário político, a homossexualidade deixou de ser tratada como alvo de perseguição pela máquina estatal, até então atrelada diretamente à religião. Entretanto, permaneceu como algo moralmente inaceitável que deveria ser coibido tanto pela família, heterossexual, patrimonialista e patriarcal, como pelos órgãos do Estado, que não reconheciam a essas pessoas quaisquer tipos de direitos.

Se anteriormente a homossexualidade era vista como maldição, como ato pecaminoso, passou então a ser identificada como distúrbio, sendo incorporada como transtorno sexual na Classificação Internacional de Doenças (CID) no ano de 1975. Como patologia, portanto, deveria ser tratada. Apesar de atualmente já ser uníssono na psiquiatria e na psicologia que a homossexualidade não é uma patologia, haja vista que no ano de 1995 deixou de fazer parte da CID, perdendo o sufixo “-ismo” – que, entre outros significados, quer dizer doença –, e adotando o sufixo “-dade”, que define jeito de ser. Dez anos após a indicação da Organização Mundial da Saúde (OMS) quanto ao fato de não ser a homossexualidade uma doença¹⁰, ainda há pessoas que apontam o caminho de tratamentos tanto com medicamentos quanto com terapia para “curá-la”.

Por muito tempo, a homossexualidade foi considerada uma perversão, ou seja, um desvio psiquiátrico relacionado à sexualidade. Porém, diversos estudiosos da mente humana e dos fenômenos a ela relacionados, como

⁹ DIAS, Maria Berenice. *União homoafetiva: o preconceito e a justiça*. 5. ed. Barra Funda, SP: Revista dos Tribunais, 2012.

¹⁰ MOREIRA, F.; MADRID, D. *A homossexualidade e a sua história*. Encontro de Iniciação Científica, América do Norte, 2009. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/view/1646/1569>. Acesso em: 12 dez. 2017.



Sigmund Freud, já assinalavam o fato de não se tratar de um quadro de distúrbio, e sim de uma manifestação da sexualidade. Freud adota a teoria de que todos os seres humanos, bem como os animais, são aprioristicamente bissexuais, apresentando uma predisposição biológica ora para o sexo oposto, ora para o mesmo sexo¹¹.

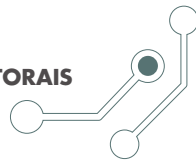
Há ainda estudos, especialmente no campo da antropologia, que apontam a homossexualidade como uma questão influenciada também por aspectos culturais, tal qual os demais aspectos da subjetividade humana como identidade e prática sexual. Independentemente de ser algo biologicamente determinado ou socialmente influenciado, o fato é que definitivamente a homossexualidade não está no campo das patologias.

No ano de 1973, a Associação Psiquiátrica Americana retirou a homossexualidade da lista de doenças mentais. No Brasil, em 1985, o Conselho Federal de Medicina retirou a homossexualidade da condição de desvio sexual. O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais também retirou a homossexualidade da classificação de transtorno mental – neste documento, são identificados todos os transtornos mentais por meio de códigos; ele serve de orientação para a classe médica. Finalmente, no ano de 1993, a OMS retirou o termo homossexualismo e adotou a expressão homossexualidade.

Em 1995, na última versão da CID, o termo homossexualismo deixou de constar nos diagnósticos. E houve, em 1999, uma resolução do Conselho Federal de Psicologia (CFP) proibindo qualquer tipo de ação que favoreça a patologização da homossexualidade. No caso da transexualidade, não houve ainda a retirada do termo do campo das patologias, sendo ainda considerada uma doença psiquiátrica, em que pese diversos estudos apontarem em outro sentido¹².

¹¹ ROUDINESCO, Elisabeth e PLON, Michel. *Dicionário de psicanálise*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

¹² TONINETTE, Marcelo Augusto. Um Breve Olhar Histórico Sobre a Homossexualidade. *Revista Brasileira de Sexualidade Humana*, São Paulo, jan.-jun., 2006. Disponível em: <http://www.sbrash.org.br/portal/images/stories/pdf/5-rbsh-vol117-2006-n1.pdf#page=37>. Acesso em: 15 dez 2017.



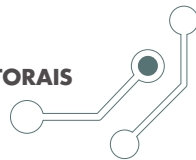
Saliente-se que recentemente essa questão do tratamento para a cura da homossexualidade foi alvo do projeto de decreto legislativo – PDL n. 234/2011¹³, apresentado por um deputado federal e inclusive aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, isso por haver na citada comissão uma composição quase total de membros da bancada religiosa, havendo claro movimento religioso no aludido projeto.

Conforme enfatizado acima, um dos aspectos que mais se destacaram entre os defensores do PDC n. 234/11 foi o seu pertencimento religioso. O objetivo era alterar a resolução do CFP que proíbe o tratamento da homossexualidade, uma vez que esta não é mais considerada doença tanto pelos psiquiatras quanto pelos psicólogos, como já mencionado. Trata-se de um movimento que representa verdadeiro retrocesso diante de tudo o que foi discutido, pesquisado e concluído acerca do tema. Tal projeto não chegou a ser votado em plenário, pois foi retirado da pauta a pedido de seu próprio autor, diante de pressões exercidas por órgãos de defesa dos direitos LGBTIA+, como o CFP, outros parlamentares e manifestações de civis nas ruas reivindicando o arquivamento dessa verdadeira aberração legislativa.

Com as mudanças sociais e consequentes implicações para o homossexual e para as relações homoafetivas, além de modificações no próprio ordenamento jurídico que afetaram a forma de analisar e aplicar as leis, sugerindo uma interpretação mais inclusiva e preocupada com a promoção da dignidade do cidadão, houve avanço, ainda que pequeno, no que diz respeito aos direitos dos homossexuais e à tutela das relações homoafetivas, conforme mencionado pelo próprio Superior Tribunal de Justiça.¹⁴

¹³ BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 234, de 2 de junho de 2011. Susta a aplicação do parágrafo único do art. 3º e o art. 4º, da Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1/99 de 23 de Março de 1999, que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual.

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-06-03_06-55_A-atuacao-do-STJ-na-garantia-dos-direitos-das-pessoas-homoafetivas.aspx. Acesso em: 15 jun. 2023.



1.1.1 A violência diária contra a comunidade LGBTIA+ – Homotransfobia em números

Neste artigo, torna-se necessário analisar as convergências entre masculinidade e criminalidade, visando apresentar quais vetores acabam por motivar atos agressivos e, eventualmente, criminosos contra minorias sexuais. Assim, trata-se de estabelecer qual a relação entre o uso da violência sexual contra lésbicas e homossexuais, sob perspectivas psicológicas, políticas, históricas e culturais já existentes na percepção das identidades masculinas.

A masculinidade é, para além de uma forma de comportamento natural de pessoas do sexo masculino, uma forma “de ação social guiada por regras culturais institucionalizadas a partir dos quais homens extraem sentido para seus comportamentos”.¹⁵

Portanto,

[...] a masculinidade é baseada na construção social que reflete circunstâncias e relações únicas, uma construção social que é renegociada em cada contexto particular. Dessa maneira, os homens constroem variedades de masculinidades por meio de práticas específicas, ao mesmo tempo em que reproduzem, e até mesmo mudam, estruturas sociais (Connell, 1987 *apud* Messerschmidt, 2005 tradução nossa).

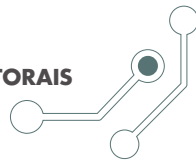
“Os criminologistas têm consistentemente promovido o gênero como o mais forte preditor de envolvimento criminal”¹⁶ e dados de encarceramento refletem que meninos e homens são os mais afeitos a cometer crimes. “Masculinidade e criminalidade são fenômenos que atuam em grande parte como meios de controle social”¹⁷, o que torna necessário a análise dessa relação no contexto da violência contra membro de minorias sexuais.

¹⁵ MOREIRA, Adilson José; FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Masculinidade e criminalidade em Moonligh: um estudo sobre as conexões entre identidade e delinquência. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 2, p. 43-98, maio/ago. 2018.

¹⁶ MESSERSCHMIDT, James W. *Crime as structured action: gender, race, class, and crime in the making*. Philadelphia: Sage Publications, 1997.

¹⁷ *Ibidem*.





Assim, crimes de ódio, violência doméstica e violência sexual contra minorias sexuais, entre outros fatores, partem da tentativa, muitas vezes frustradas, de atingir determinado padrão de masculinidade, sendo os recursos para atingi-las variáveis, dependendo da posição social e econômica desses homens. Desde estupros corretivos contra lésbicas, transexuais que não podem usar banheiros com os quais se identificam, até gays que são xingados desde a infância, a violência contra a comunidade LGBTIA+ no Brasil é algo corriqueiro e muitas vezes encarado com naturalidade pela sociedade.

Quando se realiza a análise relativa à questão da violência sob a ótica de teorias feministas e de gênero – Joan Scott¹⁸, Sara Salih¹⁹ –, tem-se que as condutas ocorrem devido à manutenção de estereótipos marginalizados relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero. Ou seja, em uma concepção hegemônica e padronizada de sexualidade, toda aquela e todo aquele que não se enquadra é considerada(o) desviante e merecedor(a) muitas vezes de condutas agressivas.

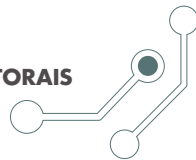
Cumprе mencionar que, segundo o Grupo Transgender Europe, o Brasil é o país com o maior número de assassinatos de pessoas transexuais no mundo.²⁰ Ainda, de acordo com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, somente no ano de 2022, foram alvos de homicídio, no Brasil, 131 travestis e transexuais e outras 20 tiraram a própria vida diante da discriminação e do preconceito. Ainda, do total de 151 pessoas trans mortas em 2022, 65% dos casos foram motivados por crimes de ódio, com requinte de crueldade, sendo que 72% dos suspeitos não tinham vínculo com a vítima. Conforme depreende-se do relatório, a identidade de gênero é fator determinante para essa violência.²¹

¹⁸ SCOTT, *op. cit.*

¹⁹ SALIH, S. *Judith Butler e a teoria Queer*. Belo Horizonte: Autêntica. 2012

²⁰ TGEU – European and Central Asian Trans Council. More Than 2,000 Trans People Killed in the Last 8 Years: Trans Murder Monitoring Update 2016. Disponível em: <https://tgeu.org/trans-murder-monitoring-2016/>. Acesso em: 20 maio 2018.

²¹ Governo Federal. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. 131 pessoas trans foram assassinadas em 2022 no Brasil, aponta dossiê. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/131-pessoas-trans-perderam-a-vida-em-2022-no-brasil-aponta-dossie>. Acesso em: 10 abr. 2023.



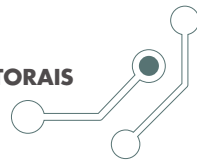
Esse número coloca o país na posição de mais transfóbico do mundo. Os crimes são caracterizados por violência extrema, exemplo disso é o caso emblemático de tortura e assassinato de Dandara, amplamente noticiado, pois os assassinos filmaram todo o processo. Isso denota total despreocupação com qualquer ideia de punibilidade pelo ato cometido.

Tanto quanto a ideia de feminino, o masculino também é construído. Logo, há formas pelas quais o indivíduo se reconhece e é reconhecido como homem: o perfil traçado pela mídia, o reconhecimento do grupo e a reação despertada²². A ideia de masculinidade é algo que supera de maneira clara o indivíduo homem. E isso é um vetor de violência contra grupos que coloquem – ainda que meramente por serem da maneira que se identificam – algum tipo de questionamento a essa dita masculinidade.

Tal análise vai no sentido de que este indivíduo não é, *a priori*, detentor dessa masculinidade. Na verdade, ele é desde sempre formado para atender aos ditames que essa ideia social estabelece. Não se tem apenas um tipo de homem; portanto, seria lógico não se ter apenas um formato de masculinidade. Entretanto, a prática cultural alicerçada em uma série de signos e significantes estrutura uma realidade na qual só é reconhecido e reverenciado enquanto homem – detentor dessa ideia quase mítica de masculinidade – aquele que segue o que esta estabelece. Assim, cria-se a ideia de haver uma masculinidade hegemônica. Nesse sentido, asseveram Robert W. Connell e James W. Messerschmidt:

A masculinidade hegemônica se distinguiu de outras masculinidades, especialmente das masculinidades subordinadas. A masculinidade hegemônica não se assumiu normal num sentido estatístico; apenas uma minoria dos homens talvez a adote. Mas certamente ela é normativa. Ela incorpora a forma mais honrada de ser um homem, ela exige que todos os outros homens se posicionem em

²² KORIN, Daniel. Nuevas perspectivas de género en salud. *Revista Adolescencia Latinoamericana*, v. 2. 2001.



relação a ela e legítima ideologicamente a subordinação global das mulheres aos homens.²³

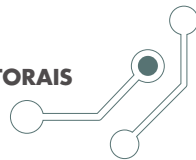
Desse modo, o que se vivencia é uma masculinidade hegemônica a qual determina padrões muito fechados do “ser homem”. Tais padrões passam não só por condutas do homem em relação a si mesmo, mas especialmente pelo desprezo por tudo que faz referência ou contato com o feminino. É exatamente a ideia de uma inferioridade presumida da mulher em relação a todo e qualquer homem – e a própria ideia de masculino enquanto essência –, que serve de base para justificar a conduta perniciosa de homens em relação às mulheres, aos transexuais e aos homossexuais. Pois, quando um homem se aproxima da ideia de feminino – seja por estilo de roupa, seja pela forma de falar ou pelo ato de estar com outro homem –, ele está colocando em xeque toda a ideia de masculinidade e, por conseguinte, merece ser marginalizado, quando não eliminado.

2 O discurso homotransfóbico no Brasil enquanto discurso de ódio – uma análise à luz dos direitos humanos

A ideia dos direitos humanos enquanto garantia do indivíduo em sua essência e num compromisso com seu livre desenvolvimento é simplesmente incompatível com a defesa do exercício irrestrito da liberdade de expressão, ainda que isso configure ataque direto e ostensivo a determinado grupo.

Pensar os direitos humanos é pensar não somente em um corpo de normas, é conceber e pensar todo o Direito direcionado a uma nova perspectiva e com um compromisso de promoção da dignidade e do reconhecimento social. Nesse diapasão, é paradoxo qualquer ponderação que considere o

²³ CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, maio 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2013000100014>. Acesso em: 15 dez 2017.



fator vontade da maioria no momento de estabelecer ou não políticas públicas a grupos socialmente minoritários ou estabelecer normas jurídicas que beneficiem tais grupos.

Entende-se que se houvesse vontade geral pelo benefício igualitário de todos, a própria ideia de direitos humanos, como concebida no pós-guerra e é entendida hoje, deixaria de ser necessária. É como se um país onde os índices de criminalidade são quase nulos estabelecesse como prioridade a construção de centenas de presídios. Só é preciso falar em proteção de minorias quando socialmente há indivíduos cujos direitos são cerceados por uma maioria estabelecida que o faz cultural e sistemicamente.

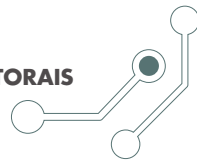
Nesse contexto, cumpre trazer exemplos de casos de discursos de ódio, vinculado à homofobia, sobretudo em períodos eleitorais, havendo ataque a minorias identitárias, ferindo os direitos humanos.

2.1 Caso Levy Fidelix

Nas eleições presidenciais de 2014, houve uma situação emblemática relacionada ao discurso de ódio no Brasil. O então candidato José Levy Fidelix da Cruz, do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, em debate entre os presidenciais realizado na rede de TV Record, ao responder à candidata Luciana Genro sobre uma pergunta relativa aos direitos dos cidadãos LGBTIA+, rebateu de forma agressiva e pejorativa.²⁴ Diante do ocorrido, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo impetrou uma Ação Civil Pública contra o candidato, que foi condenado em primeira instância, porém essa sentença foi parcialmente reformada na segunda instância.

A pergunta feita ao candidato Levy Fidelix pela candidata Luciana Genro do PSOL questionava o posicionamento dele acerca do reconhecimento da união entre casais homoafetivos como família no Brasil. Em resposta, Levy Fidelix disse:

²⁴ SALOMÃO, Lucas. Comentários de Levy Fidelix sobre gays geram indignação nas redes. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/comentarios-de-levy-fidelix-sobre-gays-geram-indignacao-nas-redes.html>. Acesso em: jun. 2023.



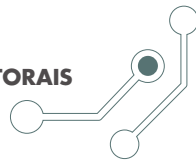
Jogo pesado agora. Tenho 62 anos e, pelo que vi na vida, dois iguais não fazem filho. E digo mais: me desculpe, mas aparelho excretor não reproduz. É feio dizer isso mas não podemos jamais deixar esses que aí estão achacando a gente no dia a dia, querendo escorar essa minoria à maioria do povo brasileiro. Luciana [Genro, candidata do PSOL à Presidência], você já imaginou que o Brasil tem 200 milhões de habitantes. Se começarmos a estimular isso aí [casamentos entre homossexuais] daqui a pouquinho vai reduzir pra 100. [...] Então, gente, vamos ter coragem, nós somos maioria, vamos enfrentar essa minoria [gays]. Vamos enfrentar, não ter medo de dizer que sou pai, mamãe, vovô. E o mais importante é que esses, que têm esses problemas, realmente sejam atendidos no plano psicológico e afetivo, mas bem longe da gente, bem longe mesmo por aqui não dá.²⁵

A resposta do candidato enquadra-se em mero comentário desagradável, perfeitamente amparado e abarcado pela liberdade de expressão ou pode ser considerada discurso de ódio? Em situações posteriores, ele afirmou taxativamente que não pediria “perdão” – como sugerido por outros candidatos em debates subsequentes –, pois o que ocorrera foi apenas a manifestação de sua opinião e o exercício de seu direito de se expressar.

A análise do discurso proferido por Levy Fidelix não pode ser feita senão à luz da ideia que configurara o discurso de ódio, pois a concepção do que configura ou não esse tipo de discurso é o grande ponto de debate sobre o tema, acompanhado com certeza da questão de, ainda que reconhecido um discurso como causador de dano, ser suficiente para limitar a liberdade de expressão enquanto princípio²⁶.

²⁵ Resposta do candidato Levy Fidelix em debate em rede aberta de televisão na campanha presidencial de 2014.

²⁶ LUNA, Nevita Maria Pessoa de Aquino Franca; SANTOS, Gustavo Ferreira. Liberdade de expressão e discurso de ódio no Brasil. *Revista Direito e Liberdade* – ESMARN, v. 16, n. 3, p. 227-255, set./dez. 2014.



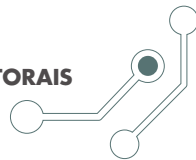
São muitos os conceitos de discurso de ódio, alguns mais amplos, outros mais restritos. O adotado como melhor conceito no presente trabalho é aquele que identifica como tal qualquer manifestação que venha a denegrir e promover – essa promoção deve ser entendida em sentido amplo – a inferiorização de um grupo minoritário. Senão, veja-se:

Os Estados defrontam-se com alguns aspectos polêmicos no domínio da tutela à liberdade de expressão e são vários os temas que suscitam o debate público acerca da legitimidade da intervenção estatal. Entre esses temas, destaca-se a resposta ao discurso do ódio, que pode ser definido como toda manifestação que denigra ou ofenda os membros das minorias tradicionalmente discriminadas, que estão em inferioridade numérica ou em situação de subordinação socioeconômica, política ou cultural. Em outras palavras, o discurso do ódio compõe-se de todas as formas de expressão que propagam, incitam, promovem ou justificam o ódio racial, a xenofobia, a homofobia, o antissemitismo e outras formas de ódio baseadas na intolerância.²⁷

Alguns podem afirmar que o que foi feito pelo candidato tenha sido um exercício de seu direito de se manifestar. O que em um olhar superficial pode parecer razoável, entretanto, a partir de uma análise cuidadosa, é inequívoco que nenhum exercício regular de Direito pode prever essencialmente o ataque ao outro. Beira a ausência de lógica que um cidadão possa se ancorar em um pretense direito para ter como desdobramento a exposição e a ofensa a outro cidadão.

No caso específico em questão, o discurso proferido não só é agressivo e violento em si como há a conclamação para que uma dita maioria se insurja contra uma dita minoria. Frise-se que, conquanto esse claro chamado a um ato que pode, sim, ser entendido como incentivo a posturas violentas não tivesse acontecido, o restante da fala já seria suficiente para se enquadrar em discurso de ódio. A partir do momento

²⁷ BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o direito alemão e o americano. *Revista de Direito Público*, Brasília, DF, n. 15, p. 117-136, jan./mar. 2007.

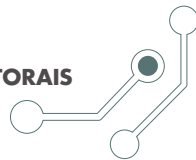


em que o candidato faz alusão direta à ideia reprodutiva como fator definidor de um casal – utilizando premissas de determinada matriz religiosa, no caso, o cristianismo –, ele exclui uma gama de pessoas de classificação social importante. Que espécie de respeito pode exigir determinado aglomerado de pessoas que vivem em pecado e nem família são? Portanto, é fundamental considerar que falas desse gênero proferidas em um contexto como o brasileiro e por um candidato à Presidência da República acabam por causar danos a um caminho em busca do reconhecimento de direitos.

É fundamental considerar que a análise do discurso para identificar se constitui discurso de ódio, impopular ou ofensivo deve pautar-se por determinadas características, entre elas: quem o profere, seu destinatário, o contexto em que se insere a fala, bem como quem é o transmissor e o receptor. Quando em um país onde há uma situação de violência institucionalizada contra homossexuais e transexuais, que se perfaz das maneiras mais variadas, desde xingamentos até espancamentos e homicídios, um discurso que menospreze esses indivíduos ou os coloque em posição de subalternização é arma poderosa.

Por um lado, quando se fala em qualquer medida de controle sobre a liberdade de expressão, causa-se verdadeiro alarde, especialmente em países como o Brasil e a maioria dos países latinos, que sofreram e ainda sangram com marcas de longas ditaduras que tinham como característica a opressão ao discurso. Por outro, o amadurecimento democrático pressupõe que o Estado se movimente no sentido de promover uma sociedade igualitária e preocupada com a solidez dos valores que compõem seu arcabouço jurídico. Assim, vale ressaltar que a livre orientação sexual se insere no rol dos direitos da personalidade e é, portanto, protegida pela denominada cláusula geral de proteção à dignidade humana, enquanto desdobramento do princípio da dignidade humana no Direito Civil.²⁸ Ou seja, ainda que numa perspectiva

²⁸ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. São Paulo: Método, 2016.



de garantias de direitos, a baliza ou a ponderação no sentido de um prestígio absoluto à liberdade de expressão em detrimento da dignidade humana não parece apontar para um caminho de acerto.

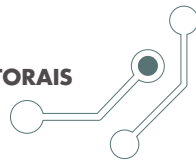
2.2 Caso Maurício Souza

Em 12 de outubro de 2021, feriado nacional, o jogador de vôlei e atualmente Deputado Federal em Minas Gerais, Maurício Souza, fez um *post* em seu Instagram criticando a publicação de uma história em quadrinhos em que Jonathan Kent, filho de Clark Kent com Lois Lane e futuro Super-Homem, beija outro rapaz e se revela bissexual, como propagandeou a DC Comics, sua produtora. “Ah, é só um desenho, não é nada demais... Vai nessa que vai ver onde vamos parar...”, postou o central da Seleção Brasileira de Vôlei, usando a imagem do beijo. Assim, o atleta dividiu opiniões, inclusive no campo da esquerda. O jogador foi dispensado do Minas Tênis Clube, após pressão dos patrocinadores.²⁹

Nesse sentido, a defesa do atleta e dos seus seguidores é de que ele tem o direito de expressar sua opinião e, portanto, ante a ausência de estímulo a qualquer tipo de violência, o isenta de ter cometido homofobia, o crime.

Entretanto, cumpre mencionar que, em junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que atos preconceituosos contra homossexuais e transexuais passariam a ser enquadrados como racismo. A tipificação do crime prevê “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito em razão da orientação sexual da pessoa”. Se houver divulgação ampla de ato homofóbico em meios de comunicação, como publicação em rede social, a pena será de dois a cinco anos, além de multa.

²⁹ MAGRI, Diogo. *Comentário homofóbico em rede social deixa Maurício Souza sem clube e sem seleção*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/esportes/2021-10-27/comentario-homofobico-em-rede-social-deixa-mauricio-souza-sem-clube-e-sem-selecao.html>. Acesso em: jan. 2023.

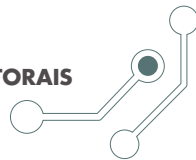


Desde então, inicialmente, o que se deve compreender como homofobia é que ela se revela como quaisquer formas de expor outras pessoas, no caso os LGBTQIA+, sob condição de inferioridade, anormalidade, baseado no domínio da lógica heteronormativa. Ademais, a heterossexualidade, tida como padrão, que abrange desde “piadas” para ridicularizar até o limite de violências e assassinatos, que submetem pessoas a olhares clínicos, terapia e “tentativas de cura”.

Em relação ao Maurício Souza, ele não é um novato no debate, haja vista posturas no mesmo sentido, praticadas em outubro de 2017, em que escreveu na mesma rede social: “sou do tempo que fumar era bonito e dar a bunda era feio! Hoje fumar é feio e dar a bunda é bonito! Sorte que sou velho. Graças a Deus”.³⁰ Outrossim, mesmo após o episódio da postagem criticada, o atleta divulgou imagem com o personagem das histórias em quadrinhos Super-Homem, que a DC Comics revela como bissexual, em um beijo “hetero”, fazendo uma invocação de uma imposição do que seria “normal”.

Lado outro, o advogado Paulo Iotti, autor da ação que criminalizou a homofobia, acionou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, pugnando que Maurício seja réu em processo por crime de racismo homofóbico, requerendo sua punição por praticar, induzir e incitar a discriminação. A solicitação vai ao encontro de um dos artigos da lei que trata da homofobia, do racismo e da transfobia como crime. Ademais, houve uma segunda representação, protocolada e subscrita por deputados federais, estaduais, vereadores e um senador de sete partidos distintos. Como primeira medida, o grupo solicitou a notificação da rede social Instagram, local em que Maurício praticou as postagens, pugnando pela remoção de conteúdos homofóbicos.

³⁰ OLIVEIRA, Tânia Maria Saraiva. *Maurício Souza e a “liberdade” de ser homofóbico*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/11/04/mauricio-souza-e-a-liberdade-de-ser-homofobico>. Acesso em: maio 2023.



Não obstante, sem clube, já que foi demitido do clube Minas, e aos 33 anos de idade, Maurício Souza também teve as portas fechadas por Renan Dal Zotto, técnico da Seleção Brasileira, que declarou, em rede nacional, não haver espaço para profissionais homofóbicos representando a seleção brasileira.

O ex-jogador foi eleito deputado federal por Minas Gerais com mais de 83 mil votos. O número coloca o atleta como o 37º deputado mais votado para a Câmara dos Deputados no estado.

É mister consignar que, no dia em que fez a publicação (12/10/2021), Maurício possuía 250 mil seguidores, contudo, em apenas sete dias, conseguiu triplicar esse número, alcançando 805 mil seguidores. Ainda, nas redes sociais, atingiu o posto de “mártir”, visto que em 28/10/2021, 16 dias após a publicação, ultrapassou a marca de 1,5 milhão de seguidores. Atualmente, em 26/7/2023, já intitulado como deputado federal, possui exatamente 2,4 milhões de seguidores³¹, o que corrobora com a informação supracitada.

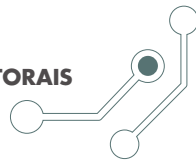
2.3 O caso Onyx Lorenzoni

O ex-ministro e candidato ao governo do Rio Grande do Sul, Onyx Lorenzoni (PL), durante a propaganda eleitoral do dia 13 de outubro de 2022, mencionou sobre seu casamento e afirmou que, se eleito, os gaúchos terão uma “primeira-dama de verdade”, sendo acusado de homofobia, haja vista que o outro candidato Eduardo Leite (PSDB) se assumiu *gay* no ano de 2022, período em que namorava o médico Thalís Bolzan.

Nesse interim, cumpre mencionar a fala do candidato, em rede nacional:

Quero agradecer a minha esposa Denise pela parceira [*sic*] que fizemos juntos [...] Tenho certeza que os gaúchos e as gaúchas entenderam que vão ter, se for da vontade de Deus

³¹ LIMA, Edson Kaique. *Maurício Souza triplica o número de seguidores no Instagram após demissão por homofobia*. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/10/28/internet-e-redes-sociais/mauricio-souza-triplica-numero-de-seguidores-no-instagram-apos-demissao-por-homofobia/>. Acesso em: 20 jul. 2023.



e do povo gaúcho, um governador e uma primeira-dama de verdade, que são pessoas comuns e têm uma missão de servir e transformar a vida dos gaúchos para melhor”, disse, em referência à esposa, a personal trainer Denise Veberling.³²

Após o episódio, internautas declararam apoio ao candidato Eduardo Leite. O repúdio foi acompanhado por internautas que declararam voto em Leite após o episódio. Lorenzoni, por sua vez, manifestou-se nas redes sociais, considerando a situação como um “ataque”.

Em um país em que o índice de crimes praticados contra a população LGBTIA+ é um dos maiores do mundo, não se pode tolerar esta prática, principalmente advinda de figuras públicas com grande alcance de seu discurso perante seus correligionários.

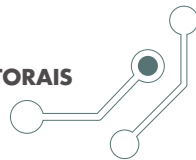
2.4 Homotransfobia e discurso – a negativa do reconhecimento enquanto violação de direitos

O professor José Reinaldo de Lima Lopes é salutar ao estabelecer como o discurso pode afetar a situação real dos homossexuais – e obviamente o mesmo raciocínio se aplica aos transexuais.

Eribon e Honneth dizem que as injúrias são formas de ofensa e violência. Pode-se até dizer que as injúrias consistentes na negação de direitos permitem propagar uma visão negativa dos homossexuais. A negação de direitos, os discursos que publicamente afirmam que não se pode condenar os homossexuais, mas que também não se deve estimulá-los, têm como resultado o estímulo contrário, isto é, o estímulo a violências físicas e morais contra eles. [...] É uma mensagem de desigualdade.³³

³² MOLITERNO, Danilo. *Onyx afirma que RS terá “governador e primeira-dama de verdade; Leite diz “não ao preconceito”*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/onyx-afirma-que-rs-tera-governador-e-primeira-dama-de-verdade-leite-diz-nao-ao-preconceito/>. Acesso em 22 jul. 2023.

³³ LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. *Sur, Rev. Int. Direitos Human.*, [online], 2005, v. 2, n. 2, p. 64-95. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000100004>. Acesso em: 10 nov. 2017.



Na esteira do que o autor traz, pensar qualquer espécie de fala como um vetor de promoção de desigualdade não é, em si, uma violação de direitos? Quando se pensa que o discurso se produz em um ambiente, e esse meio é hostil ao ator sobre o qual o discurso é tecido, as implicações negativas sobre o ouvinte ganham muito mais facilidade e penetração.

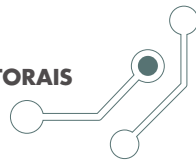
O autor Rosenfeld³⁴ faz interessante análise acerca do discurso de ódio, dividindo-o em duas situações: *hate speech in form*, que faz referência às declarações odiosas em si, e o *hate speech in substance*, que seria o discurso velado, aquele que não é *a priori* agressivo, mas no contexto em que é aplicado e de acordo com o grupo ao qual se direciona é discriminatório e vexatório. Se em um discurso há a exaltação de valores morais e condutas sociais que automaticamente excluem determinado grupo, está-se diante de um discurso de ódio em substância.

Ilustrativamente, uma fala de determinado candidato que não ataque diretamente os homossexuais, mas que exorte a ideia heterossexual de família enquanto única e real possibilidade, está proferindo discurso de ódio contra homossexuais. Vez que, ainda que o grupo não seja diretamente citado, o *contrario sensu*, de que a única forma de família aceitável e moralmente correta é a heterossexual, é que a família composta por pessoas do mesmo sexo é imoral e não querida. Logo, não se está diante de mera manifestação de opinião de um candidato, mas de um agente que tem notoriedade pela posição que ocupa e profere uma fala que potencializa essa esfera de hostilidade já existente.

O STF em diversos julgamentos já se manifestou acerca das questões relativas à liberdade de expressão e ao discurso de ódio.³⁵ Como ilustração, no julgamento da ADI n. 4.274/DF, o Ministro Celso de Melo foi categórico sobre os limites da liberdade de expressão e o discurso de ódio:

³⁴ ROSENFELD, Michel. *Hate speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis*. Public Law Research Paper, n. 41, Cardozo Law School, abr. 2001. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=265939. Acesso em: 15 nov. 2017.

³⁵ TORRES, Fernanda Carolina. *O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p61.pdf. Acesso em: jun. 2023.



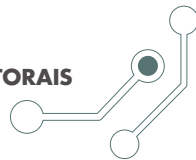
Orepúdio ao “hate speech” traduz, na realidade, decorrência de nosso sistema constitucional, que reflete, nesse ponto, a repulsa ao ódio étnico estabelecida no próprio Pacto de São José da Costa Rica. [...] Evidente, desse modo, que a liberdade de expressão não assume caráter absoluto em nosso sistema jurídico, consideradas, sob tal perspectiva, as cláusulas inscritas tanto em nossa própria Constituição quanto na Convenção Americana de Direitos Humanos. [...] Há limites que, fundada na própria Constituição, conformam o exercício do direito à livre manifestação do pensamento, eis que a nossa Carta Política, ao contemplar determinados valores, quis protegê-los de modo amplo, em ordem a impedir, por exemplo, discriminações atentatórias aos direitos e liberdades fundamentais.

O ministro em seu voto diz expressamente não possuir a liberdade de expressão caráter absoluto, da mesma forma que coloca como uma baliza discriminações que possam ser atentatórias a direitos e liberdades fundamentais.³⁶ Resta cristalino que o direito à livre determinação de identidade de gênero e sua manifestação – afinal, do contrário, cair-se-ia em mera prolixidade normativa sem a menor efetividade –, bem como a liberdade quando da definição e vivência de uma orientação sexual em acordo com o projeto de vida do indivíduo, inserem-se perfeitamente na ideia de liberdades fundamentais dessa ordem, abarcados pelos limites enunciados pelo eminente ministro.

3 A proteção às minorias sexuais como efetivação da dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa foi erigida no ordenamento jurídico brasileiro para nortear toda a atuação do Estado em toda a sua conformação e suas instituições. Sob essa ótica, impõe-se à sociedade como um todo e ao Estado não só o respeito a todos os indivíduos e a seus projetos pessoais, mas

³⁶ COSTA, Fabrício Veiga; FREITAS, Andrade Érica Patrícia Moreira de. A linha tênue entre o exercício do direito de liberdade religiosa em face do discurso de ódio. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 479-503, 2017.



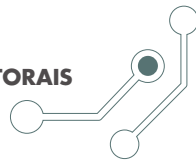
também a promoção e proteção dessa diversidade de projetos. Cada indivíduo tem o direito de viver sua sexualidade plena e sadiamente. E o Estado tem a obrigação legal de garantir que isso ocorra de maneira concreta e materialmente igual³⁷. Afinal, são exatamente grupos em situação de fragilidade social que merecem – na perspectiva da dignidade da pessoa humana enquanto princípio jurídico – especial proteção da lei.

A livre orientação sexual é um atributo da própria condição humana. Está entre um rol fundamental de direitos de cada indivíduo, denominados direitos da personalidade, que compõe a expressão mais profunda dos princípios constitucionais no Direito Civil. Portanto, a partir do momento em que o Estado não garante adequadamente esse desenvolvimento – por exemplo, não protegendo de maneira efetiva determinadas pessoas que são limitadas/violentadas em razão de sua orientação sexual –, está-se diante de flagrante violação ao que hoje constitui o centro referencial de todo o ordenamento jurídico.

Entender a dignidade humana enquanto mandamento constitucional – princípio fundante da República – é necessariamente reconhecer que a Constituição possui efetividade normativa, ou seja, que não se está diante de meros conselhos, mas de mandamentos a serem perseguidos por todo agente público. Assim, é mister a perfeita compreensão do conteúdo desses princípios constitucionais, de modo a garantir de fato sua efetividade e consolidação. Em se tratando da livre autodeterminação sexual enquanto desdobramento necessário da dignidade humana, será adotado o conceito desenvolvido por Maria Celina Bodin de Moraes³⁸, que considera a dignidade humana sob o viés da igualdade, integridade psicofísica, vontade livre, autodeterminação e garantia de não marginalização.

³⁷ DIAS *op. cit.*

³⁸ MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito da dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 118.

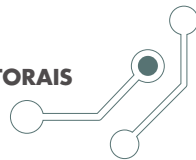


Do prisma da igualdade, urge vislumbrar que se trata de uma igualdade material, ou seja, que se faz presente no mundo dos fatos e não apenas na norma. É o reconhecimento de que o outro merece o mesmo respeito, independentemente de qualquer característica que tenha. Por que dizer que o outro é merecedor do mesmo respeito e não do mesmo direito? Exatamente pelo outro viés da igualdade enquanto princípio que recai sobre a consideração do que torna o sujeito particular, ou seja, o respeito à diversidade. A ideia de igualdade não pode, portanto, jamais servir a uma ideia hegemônica ou totalizante, e sim partir do pressuposto de uma equidade enquanto dignidade e não de características e condutas.

Na esfera da integridade psicofísica, o que se encontra como norte é o direito a uma vida digna. Essa perspectiva deu ao princípio novo conteúdo extrapolando enormemente o que se tinha até então – defesa contra tortura e garantias aos presos.³⁹ Este postulado passa a ser fundamental para a defesa dos direitos da personalidade e vai abarcar ainda importantes manifestações na busca do indivíduo por sua realização pessoal, como a reprodução humana assistida (congelamento de embriões), transplantes de órgãos, mudança de sexo, entre outros. Enfrentar todas essas questões – algumas enquanto desdobramento direto dos avanços científicos – é questionar limites entre a auto disposição do próprio corpo e a atuação do Estado.

O indivíduo, para ser de fato respeitado e assim se desenvolver de maneira digna, necessariamente carece de ter preservado seu direito à autodeterminação, ou seja, a sua liberdade. O desenvolvimento é íntimo e pessoal, cada indivíduo o tem de forma única e as muitas “castrações” que são promovidas – muitas vezes pelo próprio Estado, seja por ação ou por omissão – configuram verdadeira violência contra esse indivíduo. Essa liberdade, portanto, se materializa no livre exercício por parte do indivíduo da sua pessoalidade e intimidade.

³⁹ MORAES, Maria Celina Bondin. O conceito da dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 145.



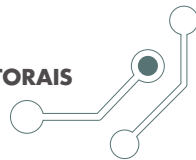
O último postulado é a ideia de solidariedade, que passa a ser verdadeira tábua axiológica nos ordenamentos jurídicos modernos, inclusive como forma de se afastar dos horrores praticados durante a Segunda Grande Guerra.⁴⁰ A escolha do legislador em insculpir a solidariedade enquanto princípio impõe a toda ação o dever de buscar uma sociedade mais justa e igualitária, abrindo necessariamente um momento de não permissão para qualquer tipo de exclusão ou marginalização. Assim, pensar a solidariedade enquanto uma manifestação da dignidade humana é visualizar, como projeto de Estado e de sociedade, um espaço que não permita a discriminação, uma vez que esta tem como produto uma massa de marginalizados.

Desse modo, compreender a necessidade de se buscar – do ponto vista social e jurídico – a efetivação dos direitos das minorias sexuais de modo amplo é atender ao projeto constitucional de 1988. O que se vive na atualidade é um descompasso entre o que a lei e todo o contexto histórico-jurídico impõem à atuação do Estado, dado que inexistente um compromisso efetivo com a promoção desses grupos e políticas públicas que viabilizem à autodeterminação sexual, especialmente quando se considera que tais direitos são diariamente cerceados pelo quadro de violência generalizado no país contra essas minorias sexuais. Nessa conjuntura, permitir que qualquer cidadão, em especial algum que esteja com determinada projeção – como um candidato, por exemplo –, é ir na contramão de todo um histórico de lutas e ganhos, ainda que tímidos, de diversas pessoas.

3.1 A teoria dos atos de fala e o discurso de ódio contra homossexuais e transexuais

Há uma série de coisas que podemos fazer ou tentar fazer simplesmente falando. Pode-se perguntar algo, fazer uma ameaça, celebrar um casamento, agredir alguém. Cada uma dessas coisas é um ato de fala específico. A teoria dos atos de fala divide o discurso em categorias de acordo com a que se prestam

⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. *As tensões da modernidade*. Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tens%C3%B5es%20da%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

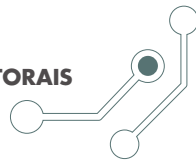


e qual sua capacidade de produzir efeitos específicos.⁴¹ O ato de fala produz efeitos e são necessárias várias condições relacionadas às circunstâncias em que a frase é produzida e aos interlocutores. Ou seja, o contexto é determinante para que determinada fala tenha ou não significado.

O mais relevante da citada teoria para o presente estudo é o reconhecimento da fala enquanto potência. Ou seja, o discurso por si só é uma força e produz efeitos. Uma ilustração para demonstrar como o uso da palavra assume uma carga cultural e social de modo a modificar seu significado é a palavra “viado”. A mesma palavra que é utilizada cotidianamente entre amigos para se chamarem – verdadeiro vocativo entre homens independentemente da orientação sexual – é também utilizada como xingamento. Mas, ao final, qual mensagem a palavra vai carregar enquanto formadora? Se em um jogo de futebol um pai acompanhado do filho de seis anos, ao se deparar com um erro do árbitro que prejudica seu time, grita: “que isso seu viado?!”, a referência da palavra para o filho é que ser “viado” é fazer algo errado. Quando esse mesmo garoto se depara com um colega de classe que é chamado por outras garotas e outros garotos de “viado”, a inferência dele já está pronta. Assim tem-se uma manifestação significante da linguagem, perpetuando preconceito e violência contra determinado grupo.

A ilustração acima tem como único objetivo problematizar que reduzir a linguagem a um canal apenas, e não como um produto, é um erro, pois a potência da fala, além de ser perceptível, é culturalmente construída. Essa construção obviamente não está livre de toda a carga de preconceito que porventura já exista na sociedade objeto da análise. Provavelmente, chamar uma mulher de adúltera no Brasil não tem o mesmo peso que fazê-lo em um país islâmico teocrático. Ou seja, novamente o contexto em seu sentido amplo é fator crucial para se aferir o poder/potência de determinada fala.

⁴¹ SEARLE, John. Filosofia da linguagem: uma entrevista com John Searle. *ReVEL*, v. 5, n. 8. Tradução de Gabriel de Ávila Othero, 2007.



Nessa esteira, quando se analisa o discurso proferido, a percepção de seu conteúdo é fundamental para aferir se há ou não agressão a outrem. Pensar o discurso apenas pelo viés do exercício regular de direito sob o manto da liberdade de expressão é ignorar o caráter pluripotente de qualquer fala proferida. A fala forma, incita, informa, agride e modifica. E não se está falando de um produto a ser concretizado ou realizado a partir da fala, e sim desta enquanto produto.

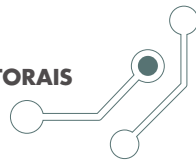
Faz-se necessário o estudo e a compreensão do discurso em todo o seu poder e em suas implicações. Afinal, a fala pode ser um meio para se chegar a um determinado resultado pretendido. Aqui se enquadra uma das teorias/conceitos do discurso de ódio, em que se defende que só se estará diante de um discurso de ódio quando este gerar uma consequência prática ou incentivar claramente um ato prático de violência. Indubitável que, ocorrendo o caso citado, se estará diante de uma situação em que houve discurso de ódio. Entretanto, reduzir a ideia do discurso de ódio à conclamação direta à violência é ignorar o discurso enquanto produto.

Ou seja, quando a fala tem conteúdo que inferioriza e ataca um grupo determinado – ainda que se ataque um indivíduo e essa agressão se faça por meio do uso, no discurso, de características que o identifiquem como parte de um grupo, sendo isso usado como razão para inferiorizá-lo –, o ato violador de direito consuma-se, naquele momento, na própria fala. Desse modo, a fala deixa de ser meio para se chegar a um fim violento e torna-se, em si, um ato violento; portanto, se não for um crime, no mínimo, trata-se de abuso de direito.

Considerações finais

Este artigo traz discussão detalhada sobre a liberdade de expressão e os limites que ela enfrenta, especialmente quando se trata de discursos de ódio direcionados a minorias sexuais, como a comunidade LGBTQIA+. Propõe-se uma análise do cenário político e social do Brasil, país com histórico de índices





alarmantes de violência e de preconceito contra essas minorias, abordando como a hegemonia de normas sociais conservadoras e binárias perpetua a marginalização dessas pessoas.

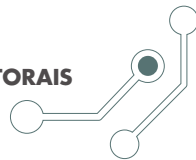
Ao longo do artigo, foi destacado que o Brasil, mesmo com avanços no reconhecimento de direitos LGBTQIA+, continua a conviver com a violência sistemática, alimentada por discursos que se escondem sob o manto da liberdade de expressão, que é invocada para justificar a disseminação de discursos homotransfóbicos. Tais discursos promovem o ódio e a exclusão, como demonstrado no caso do político Levy Fidelix e suas falas sobre casais homoafetivos. A análise é clara ao apontar que esses discursos não apenas ferem os direitos humanos, mas também incentivam a violência e o preconceito, agravando a situação de vulnerabilidade dessas minorias.

Além disso, o artigo estuda a relação entre masculinidade hegemônica e criminalidade, demonstrando como estereótipos rígidos de gênero estão diretamente relacionados à violência contra a comunidade LGBTQIA+. A violência contra transexuais é discutida de forma abrangente com dados que mostram o Brasil como o país com o maior número de assassinatos de pessoas trans. A naturalização dessa violência é vista como resultado de um discurso cultural que invisibiliza e marginaliza essas pessoas, ao mesmo tempo que exalta uma visão heteronormativa e patriarcal de sociedade.

Uma das contribuições mais significativas do artigo é a argumentação sobre o discurso de ódio e suas implicações legais e sociais, bem como sobre a necessidade de que a liberdade de expressão não seja irrestrita quando se trata de discursos que promovem a discriminação e a violência. Nesse sentido, há argumentos sobre como os discursos homotransfóbicos, longe de serem apenas opiniões pessoais, têm impacto real e concreto sobre a dignidade e os direitos fundamentais das pessoas LGBTQIA+.

Os casos mencionados, como o de Levy Fidelix e Maurício Souza, ilustram como figuras públicas podem usar sua posição de influência para disseminar preconceitos, tornando-se responsáveis por perpetuar uma cultura de exclusão. Esses discursos, ao serem amplamente divulgados, atingem





um público vulnerável e contribuem para a manutenção de uma sociedade que nega os direitos e a dignidade de minorias sexuais. Ao final, os autores concluem que é imprescindível que o Estado e a sociedade civil tomem medidas concretas para proteger esses grupos, garantindo a efetivação dos direitos humanos, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

O artigo, portanto, propõe uma reflexão crítica e urgente sobre a necessidade de limitar discursos que ferem direitos fundamentais e de promover um ambiente de inclusão e respeito à diversidade. Em uma sociedade democrática, a liberdade de expressão deve estar em harmonia com os direitos humanos, garantindo que a dignidade de todos seja respeitada e protegida.

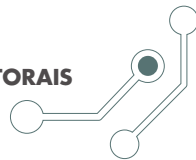
Referências

ALCALÁ, Carmen Quesada. La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso de odio en los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la jurisprudencia española. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, [S.l.], 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. *Revista Trimestral de Direito Civil: RTDC*, Rio de Janeiro, v. 4, n.16, p. 59-102, out./dez. 2003.

BRASIL.Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. *131 pessoas trans foram assassinadas em 2022 no Brasil, aponta dossiê*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/131-pessoas-trans-perderam-a-vida-em-2022-no-brasil-aponta-dossie>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *A atuação do STJ na garantia dos direitos das pessoas homoafetivas*. . Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-06-03_06-55_A-atuacao-do-STJ-na-garantia-dos-direitos-das-pessoas-homoafetivas.aspx. Acesso em: 15 jun. 2023.



BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o direito alemão e o americano. *Revista de Direito Público*, Brasília, DF, n. 15, p. 117-136, jan./mar. 2007.

CODERCH, Pablo Salvador. PUIG, Antoni Rubi. Negación de genocidio y libertad de expresión. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, [S.l.], n. 1, 2009.

CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, maio 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2013000100014>. Acesso em: 20 mar. 2023.

COSTA, Cristina; BRANCO, Patrícia. *Liberdade de expressão*: questões da atualidade [recurso eletrônico. São Paulo: ECA-USP, 2019. 222 p. Disponível em: https://www.palavraaberta.org.br/docs/Livro_liberdade-de-expressao_-_questoes-da-atualidade.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

COSTA, Fabrício Veiga; FREITAS, Andrade Érica Patrícia Moreira de. A linha tênue entre o exercício do direito de liberdade religiosa em face do discurso de ódio. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 479-503, 2017.

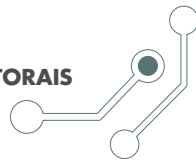
DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias* – 13ª Ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 49.

DIAS, Maria Berenice. União homoafetiva: o preconceito e a justiça. 5. ed. *Revista dos Tribunais*, Barra Funda, SP, 2012.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*: parte geral e lindb. 13. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

GUTERRES, Antônio. *Como combater o discurso de ódio nas redes sociais?* Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/249816-como-combater-o-discurso-de-%C3%B3dio-nas-redes-sociais>. Acesso em: 20 jun. 2023.



ISNA. Sociedade Americana de Intersexo. *What is intersex?*. Disponível em: www.isna.com. Acesso em: 15 maio 2023.

KORIN, Daniel. Nuevas perspectivas de género en salud. *Revista Adolescencia Latinoamericana*, [S.l.], v. 2, n. 2, 2001.

LIMA, Edson Kaique. *Maurício Souza triplica o número de seguidores no Instagram após demissão por homofobia*. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/10/28/internet-e-redes-sociais/mauricio-souza-triplica-numero-de-seguidores-no-instagram-apos-demissao-por-homofobia/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

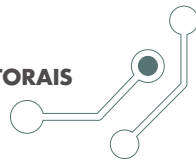
LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. *Sur, Rev. Int. Direitos Human* [online], [S.l.], v. 2, n. 2, p. 64-95, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000100004>. Acesso em: 10 jun. 2023.

LUNA, Nevita Maria Pessoa de Aquino Franca; SANTOS, Gustavo Ferreira. Liberdade de expressão e discurso de ódio no Brasil. *Revista Direito e Liberdade – ESMARN*, [S.l.], v. 16, n. 3, p. 227-255, set./dez. 2014.

MARTINS, Helena. Mais conservador, Congresso eleito pode limitar avanços em direitos humanos. *Agência Brasil* [on-line]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/mais-conservador-congresso-eleito-pode-limitar-avancos-em-direitos-humanos>. Acesso em: 10 set. 2024.

MOLITERNO, Danilo. *Onyx afirma que RS terá “governador e primeira-dama de verdade; Leite diz “não ao preconceito”*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/onyx-afirma-que-rs-tera-governador-e-primeira-dama-de-verdade-leite-diz-nao-ao-preconceito/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MORAES, Maria Celina Bondin. *O conceito da dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo*. In: SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 118.



MOREIRA, F.; MADRID, D. *A homossexualidade e a sua história*. ETIC – Encontro de iniciação científica, América do Norte, 2009. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/view/1646/1569>. Acesso em: 12 maio 2023.

MOREIRA, Adilson José; FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Masculinidade e criminalidade em Moonligh*: um estudo sobre as conexões entre identidade e delinquência. *Revista de direitos e garantias fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 2, p. 43-98, maio/ago. 2018.

OLIVEIRA, Tânia Maria Saraiva. *Maurício Souza e a “liberdade” de ser homofóbico*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/11/04/mauricio-souza-e-a-liberdade-de-ser-homofobico>. Acesso em: 13 maio 2023.

QUINALHA, Renan. *Movimento LGBTI+*: uma breve história do século XIX aos nossos dias. Grupo Autêntica, 2022. E-book. ISBN 9786559281671. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559281671/>. Acesso em: 12 maio 2023.

ROSENFELD, Michel. Hate speech in constitutional jurisprudence: a comparative analysis. *Public Law Research Paper*, [S.l.], n. 41, Cardozo Law School, abr. 2001. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=265939. Acesso em: 15 jul. 2023.

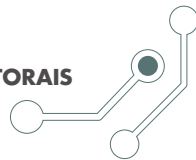
SALIH, S. *Judith Butler e a teoria Queer*. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

SALOMÃO, Lucas. *Comentários de Levy Fidelix sobre gays geram indignação nas redes*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/comentarios-de-levy-fidelix-sobre-gays-geram-indignacao-nas-redes.html>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. *As tensões da modernidade*. Disponível em: <https://aloisioruscheinsky.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/05/5-tensc3b5es-contemporaneas-boav-s-santos.pdf> Acesso em: 20 jul. 2023.

SCOTT, Joan. Tradução: Christine Rufino Dabat. Maria Betânia Ávila. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. *Revista Educação e Realidade*, [S.l.], 1998.





SEARLE, John. Filosofia da linguagem: uma entrevista com John Searle. *ReVEL*, [S.l.], v. 5, n. 8. Tradução de Gabriel de Ávila Othero, 2007.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*. São Paulo: Método, 2016.

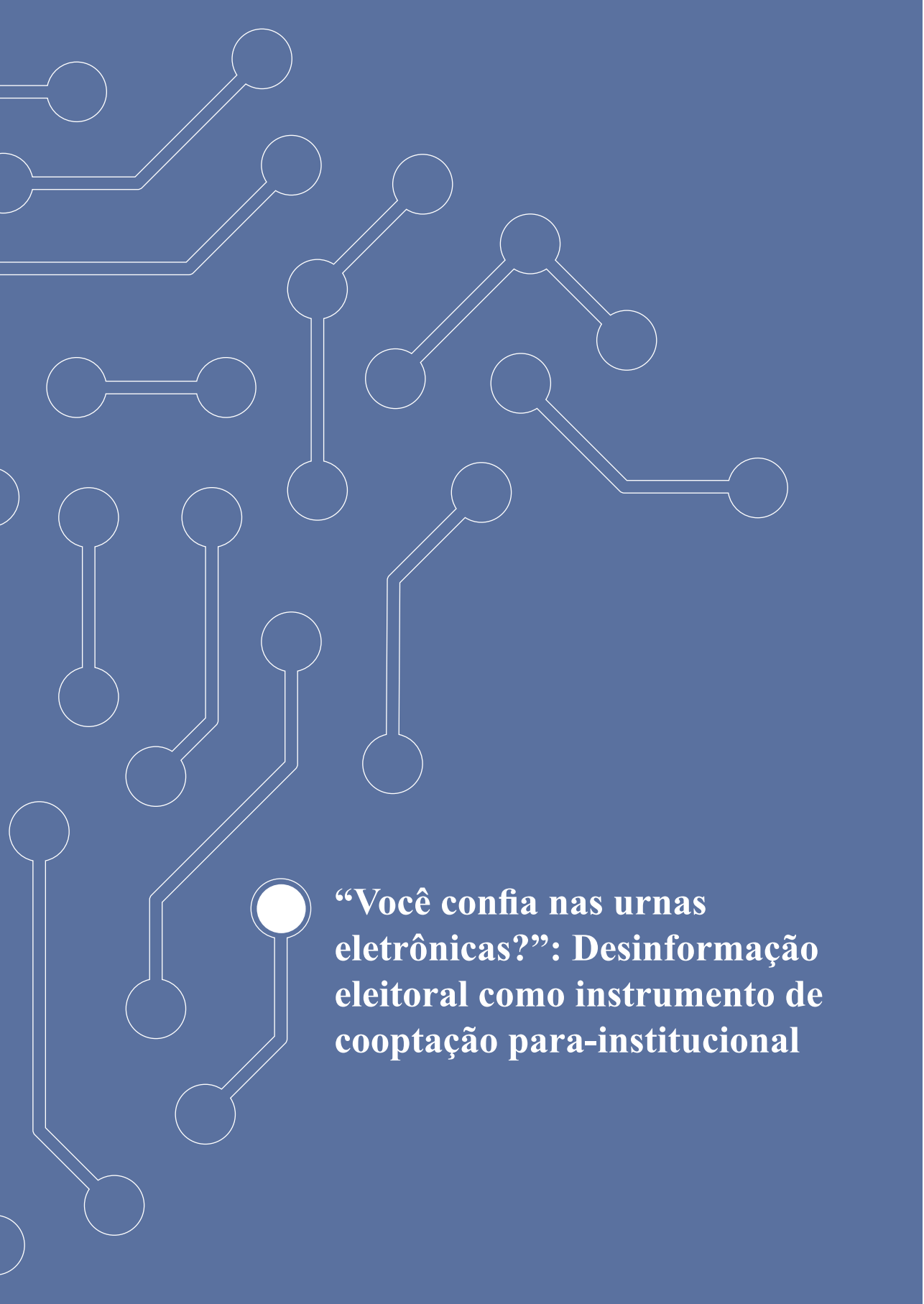
TGEU - European and Central Asian Trans Council. *More Than 2,000 Trans People Killed in the Last 8 Years: Trans Murder Monitoring Update 2016*. Disponível em: <https://tgeu.org/trans-murder-monitoring-2016/>. Acesso em: 20 maio 2018.

TONIETTE, Marcelo Augusto. Um breve olhar histórico sobre a homossexualidade. *Revista Brasileira de Sexualidade Humana*, São Paulo, jan. a jun. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/347656906_UM_BREVE_OLHAR_HISTORICO_SOBRE_A_HOMOSSEXUALIDADE Acesso em: 25 jun. 2023.

TORRES, Fernanda Carolina. *O direito fundamental à liberdade de expressão e sua extensão*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p61.pdf/. Acesso em: 22 jun. 2023.

Como citar este artigo:

FERREIRA, Mariah Brochado; LACERDA, Gustavo Marcel Filgueiras; LIMA, Nayara Maria de. Discurso homotransfóbico e liberdade de expressão no discurso político: discussão à luz dos direitos humanos e da fala enquanto potência. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 208-242, jul./dez. 2024.



“Você confia nas urnas eletrônicas?”: Desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional



“Você confia nas urnas eletrônicas?”: Desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional

Do you trust in electronic voting machines? Electoral disinformation as an instrument of para-institutional co-option

Ergon Cugler de Moraes Silva*
Ana Gabrielle Neves de Oliveira**
Pablo Ortellado***

Recebido em: 30/7/2023

Aprovado em: 3/5/2024

Resumo

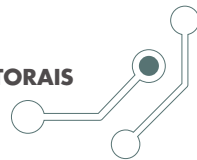
Embora tenha vencido as eleições de 2018, o Presidente Jair Bolsonaro questionou a confiabilidade das urnas eletrônicas durante todo o seu mandato. Com objetivo de observar potenciais relações entre a desinformação e as narrativas autocráticas, este artigo se propõe a investigar o caso brasileiro de críticas contra o processo eleitoral e as urnas eletrônicas. Foram analisadas as menções às urnas eletrônicas em publicações e discursos do presidente entre 2019 e 2022 e as comparamos com as principais notícias falsas sobre as urnas que foram difundidas no período. A partir de bases de dados contendo, de um lado, tuítes, discursos, entrevistas e *lives* do presidente e, de outro, notícias

* Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); *Master of Business Administration* (MBA) em *Data Science & Analytics* pela USP/Esalq; e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Atua como pesquisador do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). *E-mail*: contato@ergoncugler.com.

** Graduada em Administração Pública pelo Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí da Universidade do Estado de Santa Catarina (Cesfi/Udesc) e mestranda em Administração pelo Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Udesc (Esag/Udesc). *E-mail*: ana.oliveira@edu.udesc.br.

*** Doutor em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH/USP); e professor do curso de Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP. *E-mail*: paort@usp.br.





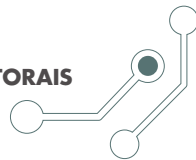
falsas sobre as urnas, identificamos 183 críticas de Bolsonaro às urnas e 270 notícias falsas sobre as urnas. Com tratamentos e análise qualitativa sobre a íntegra dos conteúdos, os dois conjuntos, o de manifestações do presidente e o de notícias falsas sobre as urnas, apresentaram grande semelhança.

Palavras-chave: desinformação; *fake news*; autocracia; eleições; urnas eletrônicas.

Abstract

Although he won the 2018 elections, President Jair Bolsonaro questioned the reliability of electronic voting machines throughout his entire term. Aiming to explore potential connections between disinformation and autocratic narratives, this article sought to investigate the Brazilian case of criticism against the electoral process and electronic voting machines. Mentions of electronic voting machines in the president's publications and speeches between 2019 and 2022 were analyzed and compared with the main false news about the machines that circulated during this period. Using databases that contained, on one hand, tweets, speeches, interviews, and live broadcasts by the president, and on the other, false news about the voting machines, we identified 183 criticisms by Bolsonaro towards the voting machines and 270 false news items about them. Through qualitative analysis of the full content, both datasets, the president's statements and the false news about the voting machines, showed significant similarity.

Keywords: disinformation; *fake news*; autocracy; elections; electronic voting machines.



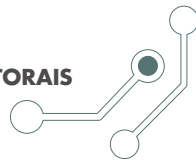
Introdução

As seguintes frases, publicadas nas redes sociais em 15 de novembro de 2019, foram ditas pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, um ano após a sua vitória por meio das mesmas urnas eletrônicas: “Você confia nas urnas eletrônicas? Podemos acreditar no resultado do primeiro turno de 2018? Como dirimir essas dúvidas?”.

O V-Dem (Coppedge *et al.*, 2021), instituto que elabora indicadores sobre a qualidade da democracia em diferentes países, apresenta, dentre suas métricas, uma para “perdedores de eleições que não aceitam os resultados”. Não há, no entanto, uma métrica para “vencedores de eleições que não aceitam os resultados”, talvez porque, além de peculiar, existem características na disputa sobre a confiabilidade das urnas eletrônicas no caso brasileiro que merecem atenção para relacionar duas agendas de pesquisa emergentes, sendo as de “governos autocráticos” e de “desinformação”.

Além de autores que apontam para a discussão sobre regimes democráticos (Dahl, 2005; Huntington, 1994), há aqueles que avançam para caracterizar “ondas autocráticas” e, mais especificamente, uma “terceira onda autocrática” (Alizada *et al.*, 2021; Lührmann; Lindberg, 2019; Lührmann; Tannenberg; Lindberg, 2018; Olson, 1991; Santos, 2022). Além disso, há literatura que aponta para o fenômeno da desinformação e das chamadas *fake news* em meio a disputas informacionais (Abad, 2018; Baptista; Barreto Junior & Venturini Junior, 2020; Gradim, 2020; Bessi *et al.*, 2016; Bertone, 2020; Bryanov; Vziatysheva, 2021; Damstra *et al.*, 2021; Di Domenico *et al.*, 2021; Fallis, 2015; Forster *et al.*, 2021; Marques Schaefer *et al.* 2019; Meneses, 2018; Morais *et al.* 2020; Nan; Wang; Thier, 2022; Rastogi; Bansal, 2022; Tandoc; Lim; Ling, 2018; Wardle; Derakhshan, 2017; Zattar, 2017). Há também estudos empíricos sobre críticas ao processo eleitoral brasileiro e às urnas eletrônicas (Dourado, 2021; Felix, 2022; Geronimo; Cerveró; Oliveira, 2022) que apontam para a necessidade de maior investigação, inclusive teórica, em torno de tal disputa informacional.





Com o objetivo de observar potenciais relações entre a desinformação e as narrativas autocráticas, este artigo se propõe a investigar o caso brasileiro de críticas contra o processo eleitoral e as urnas eletrônicas a partir da seguinte questão: “quais as características e as relações discursivas entre as manifestações do então Presidente Bolsonaro e as principais críticas às urnas eletrônicas entre 2019 e 2022?”.

Logo, busca-se observar se existem e como se dão relações discursivas entre as manifestações do então presidente contra urnas eletrônicas ao longo do mandato (2019-2022) e as principais *fake news* e disputas informacionais no debate público no mesmo período.

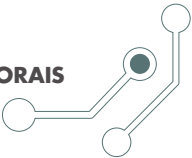
Neste artigo, discutimos teoricamente as “ondas autocráticas”, a “desinformação” e as “*fake news*”, que oferecem contexto para as críticas às urnas eletrônicas no Brasil. Em seguida, em materiais e métodos, detalham-se as etapas de extração de dados, além do seu tratamento e classificação. Em seguida, em resultados, é possível observar tanto a classificação temática manual proposta para críticas às urnas eletrônicas por parte do então Presidente Bolsonaro e relacionadas às notícias falsas quanto a classificação via Iramuteq, com análises de “Classificação Hierárquica Descendente (CHD)”, “Análise Fatorial de Correspondência (AFC)” e Análise de Similitude. Em discussões, aponta-se para a “desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional” no Brasil, relacionando os dados coletados com episódios de críticas às urnas eletrônicas. Por fim, nas considerações finais, os pontos levantados no artigo são revisitados, e apresentamos propostas para pesquisas futuras.

1 Fundamentação teórica

1.1 Ondas autocráticas

Na literatura, a palavra democracia encontra uma vasta produção científica e permeia inúmeros conceitos. Com o intuito de desenhar breve histórico e adentrar nesse universo, adotamos o conceito de “onda autocrática”, como se mostra a seguir.





O conceito de “onda democrática”, em um primeiro momento, surge a partir do trabalho de Huntington (1994). O autor argumenta três momentos históricos principais em que regimes com características antidemocráticas passaram a uma espécie de democratização pelo mundo. A partir desse mesmo autor, o conceito de “onda reversa” ou “onda autocrática” surge como resposta à “onda democrática”, intercalando-se entre os momentos históricos com certa tendência global. Seguindo o conceito adotado por Huntington (1994), Lührmann *et al.* (2018; 2019) avança a discussão desenvolvendo tipologia de regimes, a partir do princípio de pluralismo eleitoral e abertura democrática (Quadro 1).

Quadro 1 – Classificação de regimes democráticos e autocráticos

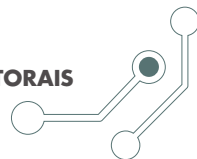
Autocracia fechada	Autocracia eleitoral	Democracia eleitoral	Democracia liberal
Sem Multipartidarismo “De Fato” Ou Eleições Livres E Justas Ou Pré-Requisitos Institucionais De Dahl Sem Serem Minimamente Cumpridos.		Há multipartidarismo “de fato” ou eleições livres e justas ou requisitos institucionais de Dahl sendo minimamente cumpridos.	
Não há eleições multipartidárias para o chefe do Executivo ou para o Legislativo.	Há reais eleições multipartidárias para o chefe do Executivo ou para o Legislativo.	Estado de Direito ou princípios liberais da democracia não são satisfeitos.	Estado de Direito ou princípios liberais da democracia são satisfeitos.

Fonte: Lührmann *et al.* (2018, p. 63), adaptado com tradução para o português.

A partir dessa tipologia, os autores propõem e embasam uma série de características que evidenciam uma terceira onda de autocratização atual, entre 1994 e 2017. Argumentamos que a erosão democrática causada pela terceira onda autocrática subsidia a discussão de desinformação eleitoral como instrumento de cooptação para-institucional deste trabalho.

Como aponta a literatura, a terceira onda autocrática global promove erosão democrática que ocorre de forma gradual, utilizando as próprias regras da democracia para enfraquecê-la e garantir o acesso legal ao poder, que, uma vez obtido, é subvertido de maneira autoritária (Santos, 2022; Lührmann;



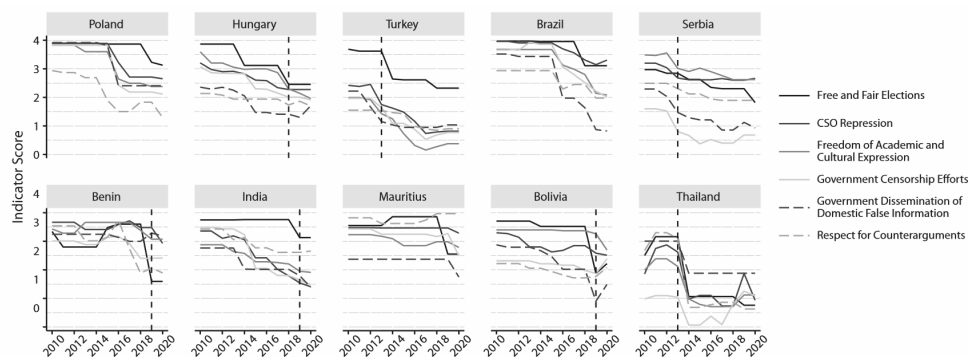


Lindberg, 2019). Esse processo de erosão democrática pode se manifestar por meio de disputas de informação e, muitas vezes, inclui questionamentos sobre os resultados das eleições.

Governantes autocratas procedem a um ataque aos *media*, à academia e à sociedade civil; em seguida, polarizam a sociedade, desqualificando os seus adversários e difundindo *fake news*; por fim, procedem ao “golpe final”, desvirtuam as eleições e as instituições democráticas (Santos, 2022, p. 8).

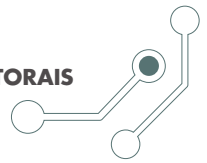
Por fim, entende-se que a literatura aponta para o processo de desinformação eleitoral como estratégia de tal erosão democrática, o que pode ser observado inclusive em países como o Brasil (Alizada *et al.*, 2021, p. 22) (Figura 1).

Figura 1 – Padrão autocratizante



Fonte: Alizada *et al.* (2021, p. 22).

Assim, destacam-se três reflexões trazidas pela literatura de autocracia para o processo de cooptação das instituições: 1) a concepção de “erosão democrática”, com gradativo desgaste institucional; 2) as “disputas discursivas e informacionais” como ferramenta de cooptação popular; e 3) o “papel dos governantes”, isto é, os líderes eleitos democraticamente, e não *outsiders*, no desgaste das instituições e da erosão democrática.



1.2 Desinformação e *fake news*

“Desinformação”, “*fake news*”, “pós-verdade” e diversos termos surgem em meio ao que pode ser ambientado como “desordem informacional” (Forster *et al.*, 2021). Diante de disputas conceituais, no entanto, Tandoc *et al.* (2018) realizam revisão em esforço de caracterização do fenômeno, apontando para falta de consenso da literatura internacional.

Ainda assim, Abad (2018, p. 21), em referência a Wardle e Derakhshan (2017, p. 5), sistematiza a desinformação a partir de três componentes: a) os “agentes” que produzem ou emitem; b) a “mensagem” elaborada por tais agentes; e c) os “intérpretes” vitimados por tal mensagem. Essa caracterização é importante, pois amplia as possibilidades de estudos para esses componentes.

Por exemplo, na ênfase dos agentes, Fallis (2015) posiciona a desinformação como: 1) informação; 2) informação enganosa; e 3) informação enganosa com objetivo de induzir ao erro. Logo, há intencionalidade de “desinformar”, conduzindo os “intérpretes” ao objetivo premeditado pelos “agentes”.

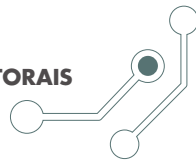
Assim, Zattar (2017, p. 288) aponta a desinformação como “[...] ações que procuram propositalmente falsificar uma informação com o objetivo de enganar as pessoas”, o que também nos leva a observar o componente da “mensagem”, a qual não necessariamente precisa ser falsa em sua totalidade, mas basta haver distorção de seu contexto.

Tal literatura dialoga, ainda, com a proposta de tipologia de Wardle e Derakhshan (2017, p. 5), que aponta para três variações da desordem informacional, caracterizadas por relações entre informações falsas e nocivas (Quadro 2).

Quadro 2 – Tipologia da desordem informacional

	Informação falsa	Informação não falsa
Informação nociva	<i>Disinformation</i>	<i>Malinformation</i>
Informação não nociva	<i>Misinformation</i>	–

Fonte: Wardle e Derakhshan (2017, p. 5), adaptado com tradução para o português.

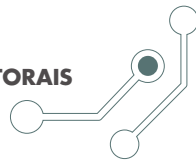


Além disso, diversos autores destacam como características individuais podem aumentar o impacto da desinformação. Entre essas características estão: “vieses de crença e de memória” (Di Domenico *et al.*, 2021), “viés partidário e orientação ideológica” (Damstra *et al.*, 2021), “viés de confirmação”, “dissonância cognitiva” e “processamento heurístico” (Forster *et al.*, 2021). Outros fatores importantes incluem o “nível de alfabetização informacional” (Bryanov; Vziatysheva, 2021), além de “conhecimento/habilidades”, “estilo de pensamento”, “confiança”, “emoções”, “valores” e “identidade do grupo” (Nan; Wang; Thier, 2022), por exemplo.

Bessi *et al.* (2016), no entanto, vai além e argumenta que a informação tende a criar tais “câmaras de eco”, em que, por exemplo, uma publicação com comentários apoiando o aludido conteúdo pode levar as pessoas a atribuírem a ela maior credibilidade, o que reforça ciclos de desinformação. Autores como Rastogi e Bansal (2022, p. 6) também aproximam reflexões para as chamadas “câmaras de eco”, caracterizando como “enviesados” ambientes como o “4chan’s/pol/board”, comunidade digital em que usuários publicam em anonimato e constroem a informação conforme dialogam sobre tal.

Autores ainda debatem características das chamadas *fake news* em esforço para caracterizá-las em meio à desinformação (Baptista & Gradim, 2020). Como não há consenso taxonômico (Tandoc *et al.*, 2018), utiliza-se da reflexão de Meneses (2018), que, apesar de considerar *fake news* como tipo de desinformação que se manifesta em ambiente digital, aponta-a como “instrumento ou arma política”, diferente do que poderia ser chamado de “*false news*”, semelhantes a “erros jornalísticos”, sem intencionalidade. Assim, este artigo faz menção às *fake news* como formato de desinformação, ainda havendo intencionalidade de seus “agentes” (Wardle e Derakhshan, 2017, p. 5).

Em síntese, três reflexões podem ser extraídas: 1) o componente da intencionalidade é central no debate da desinformação; 2) nem toda desordem informacional é necessariamente falsa, pois a informação pode ser tirada de contexto; e 3) a (des)informação interage em comunidades, tendo aspectos validadores que podem legitimá-las ou atribuí-las credibilidade, em “câmaras de eco”.



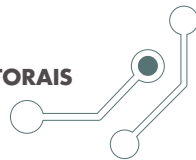
1.3 Críticas às urnas eletrônicas e ao processo eleitoral brasileiro

Uma série de autores analisam as eleições brasileiras e os impactos das chamadas *fake news* em meio ao debate público (Barreto Junior & Venturini Junior, 2020; Bertone, 2020; Marques Schaefer *et al.* 2019). No que diz respeito às críticas às urnas eletrônicas, alguns estudos se lançam ao caso brasileiro. A exemplo do trabalho de Félix (2022, p. 23), que aponta para as categorias do consórcio “Fato ou Boato” do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que reúne nove das principais agências de checagem do Brasil: 1) Agência Lupa; 2) Estadão Verifica; 3) AFP; 4) e-Farsas; 5) ComProva; 6) UOL Confere; 7) Aos Fatos; 8) Fato ou *Fake*; e 9) Boatos.org. Segundo a pesquisa, destacam-se manifestações falsas como: “a urna eletrônica não é segura”; “a urna eletrônica não é auditável”; “só o Brasil utiliza urna eletrônica”; “*softwares* maliciosos podem ser inseridos na urna eletrônica”; e “já foram comprovadas fraudes na urna eletrônica”.

Há também o estudo de Geronimo *et al.* (2022), que observa as “*fake news* no ambiente digital [como] um fenômeno mercadológico de narrativas populistas nas redes sociais”, apontando para informações descontextualizadas, informações fragmentadas e informações manipuladas a partir de raspagem de dados no X (antigo Twitter) e identificando cerca de duas mil notícias falsas sobre as urnas eletrônicas, diante de uma “limitação” das plataformas como o X em conter a disseminação de desinformação.

Dourado (2021, p. 117) realiza análise do panorama das peças de *fake news* sobre as eleições municipais de 2020 no Brasil, com foco nos atores e nas temáticas, apontando para 18 temas envolvendo a circulação de desinformação. São mais frequentes as categorias relacionadas à confiança nas eleições, “especificamente na ordem vulnerabilidade do sistema eleitoral e fraude nas urnas, regras e instruções eleitorais e manipulação/golpe eleitoral”. Em suma, há terreno fértil para investigação empírica e teórica em torno das desinformações sobre urnas eletrônicas (Felix, 2022; Geronimo; Cerveró; Oliveira, 2022).





2 Materiais e métodos

Para responder à questão sobre “quais as características e as relações discursivas entre as manifestações do então Presidente Bolsonaro e as principais críticas às urnas eletrônicas entre 2019 e 2022”, propõe-se relacionar os discursos de Bolsonaro sobre tal tema com as principais disputas informacionais verificadas pelas agências de verificação. Para isso, os procedimentos metodológicos estão organizados em três etapas: 1) extração de dados; 2) tratamento de dados; e 3) classificação de dados.

2.1 Extração dos dados

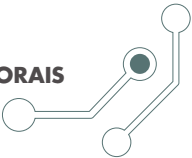
A partir das experiências observadas em estudos sobre críticas e ataques às urnas eletrônicas (Dourado, 2021; Felix, 2022; Geronimo; Cerveró; Oliveira, 2022), foram elencadas três potenciais bases de dados.

Duas bases são referentes às manifestações de Bolsonaro contra as urnas eletrônicas: 1) os *tweets* do perfil “@desbloqueandojb”, responsável por criar *backup* de todos os *tweets* de Bolsonaro durante a presidência (entre 2019 e 2022), organizado pelo jornalista Marlos Ápyus; e 2) a lista de manifestações total ou parcialmente falsas de Bolsonaro durante o mesmo período, checadas pela agência de verificação Aos Fatos.

Já para as principais notícias falsas sobre urnas eletrônicas: 3) a lista das principais notícias falsas relacionadas às eleições, checadas pelo consórcio Fato ou Boato, do TSE.

Para as três bases, foram realizadas raspagens de dados, *web scraping*, construindo automatizações em linguagem *python* e utilizando das bibliotecas: a) *time*; b) *requests*; c) “from” *bs4*, *BeautifulSoup*; d) “from” *google.colab*, *auth*; e) *gspreed*; f) “from” *google.auth*, *default*; e g) *tweepy*, para compilar os achados. Ao total, foram retornados às bases 15.113 conteúdos, respectivamente: 1) 8.040 *tweets*; 2) 6.685 manifestações falsas; e 3) 388 notícias falsas. Na etapa seguinte, tais conteúdos foram filtrados para cumprir o objetivo de investigar apenas a temática do processo eleitoral.





2.2 Tratamento dos dados

Uma vez realizada a extração de conteúdos de forma sistemática, foi executada a filtragem para aqueles que continham em seu texto ao menos uma (booleano “/ou/”) das seguintes palavras-chave (e variações): a) “*fraud*” (e/ou/ado); b) “urna” (s) (eletrônicas); c) “voto” (s); d) “votação”; e) “auditável”; f) “*auditad*” (a/o); e g) “código” (s) (fonte), resultando em 932 conteúdos. Por fim, foi realizada segunda rodada de limpeza de dados, com verificação manual de cada um dos 932 achados, com o objetivo de manter apenas aqueles que se referissem diretamente às críticas contra o processo de votação e especificamente às urnas eletrônicas. Logo, no Quadro 3, é possível observar cada etapa.

Quadro 3 – Etapas de extração e filtragem das críticas contra urnas eletrônicas

Fontes / Etapas Método	Base extraída: <i>Web scraping</i>	1ª filtragem: Palavras-chave	2ª filtragem: Manual
1) @desbloqueandoJB	8.040 <i>tweets</i>	101 <i>tweets</i>	21 <i>tweets</i>
2) Aos Fatos	6.685 falas falsas	478 falas falsas	162 falas falsas
3) Fato ou Boato	388 notícias falsas	353 notícias falsas	270 notícias falsas
Total	15.113 conteúdos	932 conteúdos	453 conteúdos

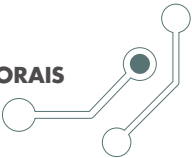
Fonte: elaboração própria (2024).

Com os dados devidamente tratados, o tópico a seguir descreve os procedimentos de classificação para posterior análise sobre a dinâmica discursiva.

2.3 Classificação dos dados

São propostas duas abordagens de classificação, pois realizar apenas uma análise de conteúdo por meio do Iramuteq poderia limitar a identificação de relações e agrupamentos, uma vez que muitas das manifestações observadas de críticas às urnas eletrônicas utilizavam palavras diferentes para mesmo contexto. Por exemplo, críticas ao “código-fonte” das urnas eletrônicas são,





por vezes, sinalizadas como “criptografia das urnas” e, por outras vezes, contidas em narrativa de que apenas os servidores do TSE teriam acesso à “programação” das urnas em “sala secreta” ou, ainda, em “sala-cofre”.

Nesse sentido, diante de ambiguidades, de variações de palavras e de contexto para um mesmo signo, não seria possível estabelecer todas as conexões necessárias apenas a partir de verbos comuns. Por outro lado, limitar-se apenas à classificação manual poderia deixar de revelar similitudes que o Iramuteq nos traz em segmentos de textos do *corpus* que dizem respeito aos elos entre esses segmentos. Assim, ambos procedimentos metodológicos são adotados para complementar as análises dos 453 conteúdos tratados.

2.3.1 Método de classificação temática

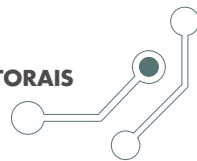
Para a classificação temática manual, observa-se que o consórcio de agências de checagem Fato ou Boato (TSE) aponta (Felix, 2022) dez categorias de notícias falsas envolvendo urnas eletrônicas, que podem ser agregadas em cinco temas, como no Quadro 4.

Quadro 4 – Categorias de críticas contra urnas eletrônicas

Temas propostos (5)	Categorias nativas (10)
1) “A urna é vulnerável a fraudes.”	a) “A urna eletrônica não é segura”; b) “a urna eletrônica é vulnerável a ataques internos”; c) “a urna eletrônica é vulnerável a ataques externos pela internet”; d) “ <i>softwares</i> maliciosos podem ser inseridos na urna eletrônica”; e e) “já foram comprovadas fraudes na urna eletrônica”.
2) “A urna contém código-fonte secreto.”	f) “O código-fonte de votação não é aberto à comunidade.”
3) “A urna não é auditável.”	g) “A urna eletrônica não é auditável”; e h) “a urna eletrônica não permite a recontagem de votos”.
4) “A urna é projetada por empresas.”	i) “A urna eletrônica é projetada por empresas privadas.”
5) “A urna é desatualizada ou ultrapassada.”	j) “Só o Brasil utiliza urna eletrônica.”

Fonte: elaboração própria (2024) a partir de Felix (2022).





Dessa forma, é possível organizar os 453 conteúdos a partir dos cinco temas propostos.

2.3.2 Método de classificação via Iramuteq

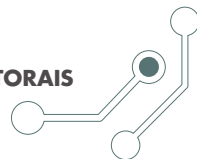
Uma série de autores apontam para a versatilidade do Iramuteq para investigação textual em pesquisas discursivas qualitativas (Camargo; Justo, 2013a, 2013b; Kami *et al.*, 2016; Ramos; Lima; Rosa, 2018; Souza *et al.*, 2018). Foram retornadas 9.178 ocorrências, além de 1.422 formas e 750 hepax, sendo formas ativas: “adjetivos”; “formas não reconhecidas”; “substantivos comuns”; e “verbos”.

Em referência às orientações de Camargo & Justo (2013a, 2013b) quanto às “possibilidades de análise de dados textuais no Iramuteq”, foram aplicadas as análises: 1) CHD, com via dendrograma para “obter classes de segmentos de texto que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos de texto das outras classes”; 2) AFC com valores por padrão, que retorna a viabilidade de um “modelo de análise de contrastes das modalidades das variáveis e também a apresentação em plano fatorial”; e 3) Análise de Similitude, com “halo”, considerando apenas formas com frequência superior a $\left(\frac{\text{total de ocorrências}}{\text{total de formas}} \times 2 \right)$, para “identificar co-ocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexão entre as palavras”.

3 Resultados

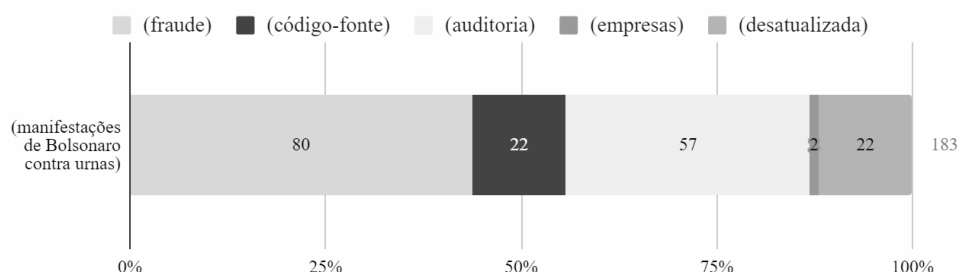
3.1 Críticas de Bolsonaro às urnas eletrônicas

Uma vez filtrados os conteúdos, foi possível identificar que o então Presidente Jair Messias Bolsonaro criticou as urnas eletrônicas ao menos 183 vezes (entre 2019 e 2022), tendo sido por meio de: 60 (32,79%) entrevistas; 32 (17,49%) discursos; 27 (14,75%) *lives*; 21 (11,48%) *tweets*; e 43 (23,50%) por outros formatos, como diálogos com apoiadores.



Segmentando as 183 críticas promovidas contra as urnas eletrônicas, foram identificadas 80 (43,72%) manifestações que acusam falsamente as urnas de serem suscetíveis a fraudes; 57 (31,15%) alegando que as urnas não são auditáveis nem permitem a recontagem dos votos; 22 (12,02%) que afirmam haver código-fonte operacionalizado em “sala secreta” e “escura”, acessada apenas por “poucos funcionários do TSE”, os quais decidiriam os resultados da eleição; 22 (12,02%) sustentando que “apenas o Brasil utiliza as urnas eletrônicas”, as quais estariam desatualizadas desde 1996; e, por fim, 2 (1,09%) sugerindo que as urnas são produzidas por empresas privadas. Em síntese, tais dados estão dispostos na Figura 2.

Figura 2 – Críticas de Bolsonaro às urnas eletrônicas



Fonte: elaboração própria (2024).

É interessante notar que, no que pese o discurso sobre fraude e sobre impossibilidade de auditoria das urnas ter dominado a narrativa, ainda assim o código-fonte teve frequência tão recorrente quanto a crítica de a urna estar supostamente desatualizada, demarcando como a crítica à tecnologia é central, em diversas frentes.

3.2 Principais notícias falsas contra as urnas eletrônicas

Quanto às notícias falsas checadas pelo consórcio Fato ou Boato, formado pelas nove principais agências de checagem do Brasil, foi possível identificar e classificar 270 notícias falsas que circularam criticando as urnas eletrônicas entre 2019 e 2022. Tais dados podem ser observados na Figura 3.

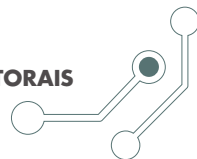
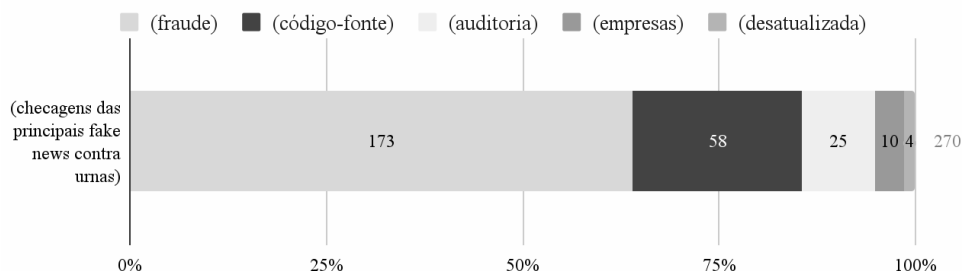


Figura 3 – Principais notícias falsas contra as urnas eletrônicas



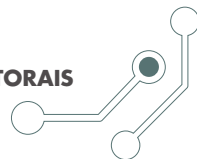
Fonte: elaboração própria (2024).

Detalhando tais notícias falsas, foram encontradas 173 (64,07%) alegando fraude nas urnas; 58 (21,48%) mencionando o “código-fonte” e reproduzindo a linguagem de Bolsonaro sobre uma “sala secreta”; 25 (9,26%) informando sobre a impossibilidade de se auditar as urnas; 10 (3,70%) sugerindo supostas empresas que teriam tido acesso ao “programa das urnas”; e, por fim, 4 (1,48%) apontando que apenas países “atrasados” estariam utilizando as urnas eletrônicas.

3.3 Comparativo temporal entre críticas de Bolsonaro e principais notícias falsas

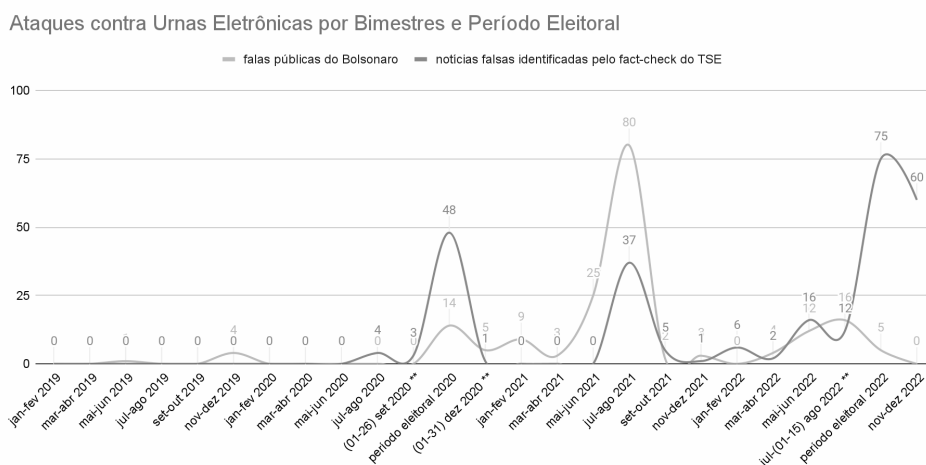
Segundo os dados levantados, Bolsonaro realizou a maior parte de suas críticas contra urnas eletrônicas entre julho e agosto de 2021, com 80 críticas, o que representa 43,72% do total de quatro anos. Em segundo lugar, estão os meses de maio e junho de 2021, com 25 críticas, correspondendo a 13,66% do total de quatro anos.

É importante destacar que, entre maio e agosto de 2021, ocorreram 105 críticas, o que representa 57,38% do total de quatro anos. Além disso, o TSE emitiu mais alertas sobre notícias falsas de alta circulação contra urnas eletrônicas entre setembro e outubro de 2022, com 71 alertas, o que equivale a 26,30% do total. Em segundo lugar, estão os meses de novembro e dezembro de 2022, com 60 alertas, correspondendo a 22,22% do total. Em 2020, o período com mais alertas emitidos pelo TSE foi novembro e dezembro, com 39 alertas, o que representa 14,44% do total.



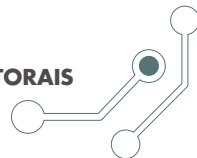
Os dados mostram ainda que o TSE emitiu 37 alertas, ou 13,70% do total, em julho e agosto de 2021, período que coincide com as maiores críticas de Bolsonaro contra urnas eletrônicas. Além disso, das notícias alertadas pelo TSE, apenas 45,56% se concentraram nos períodos eleitorais de 2020 e 2022, como mostra o gráfico disponível na Figura 4. Por outro lado, entre as críticas de Bolsonaro, apenas 10,38% se concentraram em períodos eleitorais de 2020 e 2022, também apresentados no mesmo gráfico (Figura 4).

Figura 4 – Desinformações ao longo do tempo



Fonte: elaboração própria (2024).

Esses dados sugerem que as críticas de Bolsonaro às urnas eletrônicas não se limitam aos períodos eleitorais, e que o TSE emite alertas sobre notícias falsas de alta circulação contra urnas eletrônicas em diferentes momentos. Além disso, em 2021, quando Bolsonaro lançou uma crítica às urnas eletrônicas, a quantidade de notícias falsas relatadas em circulação também teve pico considerável – mesmo fora do período eleitoral.



3.4 Características e relações discursivas

Este tópico aponta e relaciona as principais narrativas contrárias às urnas eletrônicas entre 2019 e 2022, as organizando a partir dos cinco temas de classificação propostos.

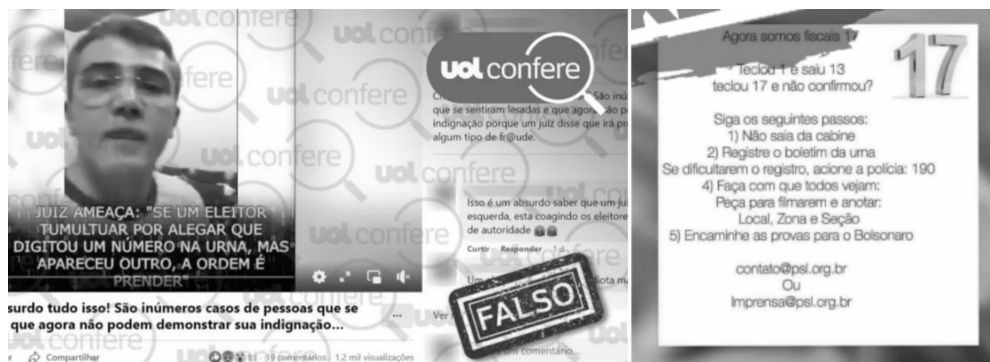
3.4.1 “A urna é vulnerável a fraudes”

Dentre os conteúdos observados, mais da metade (55,85%) foram críticas contra a integridade das urnas. Em uma das críticas, Bolsonaro repetiu por 21 vezes que, durante as eleições de 2018, eleitores estariam apertando “1” nas urnas e ela autocompletando o “3”, formando, assim, o “13” de seu adversário.

E outros [indícios de fraude] também de pessoas que, no dia das eleições, foram votar e o nome do seu candidato não apareceu na tela (Bolsonaro, em *live*: 29 jul. 2021).

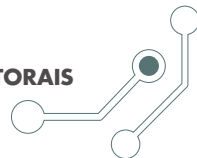
Em consonância, uma notícia falsa ganhou destaque em 27 de junho de 2022, acusando uma urna eletrônica que teria autocompletado votos em São Paulo (Figura 5).

Figura 5 – Desinformação sobre o segundo turno de 2018



Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

Em outro exemplo, Bolsonaro reproduziu, por 16 vezes, a falsa ideia de que as eleições de São Paulo seriam uma “evidência” de que as urnas eletrônicas seriam “manipuladas”;



Quem tem um pouco de matemática vê as eleições de SP capital agora. A máquina dá um pane com 0,39% dos votos apurados. Quando o sistema volta a funcionar poucas horas depois, dá o resultado final das eleições. Então exatamente aquele que estava em primeiro, segundo, terceiro e oitavo, exatamente na mesma ordem. Mas isso não é tudo não. Exatamente o mesmo percentual, desprezando as casas decimais (Bolsonaro, em diálogo com apoiadores: 3 ago. 2021).

A narrativa já havia circulado quase um ano antes, como vemos na Figura 6, em 16 de novembro de 2020, quando o TSE precisou trazer luz para esse conteúdo.

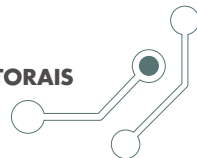
Figura 6 – Desinformação sobre o segundo turno de 2020



Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

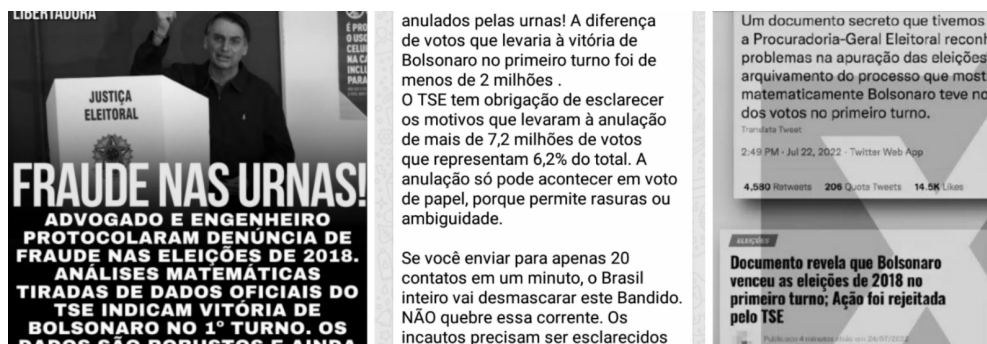
Outra manifestação falsa que também vale destacar é que, por 11 vezes, Bolsonaro afirmou que “deveria ter vencido as eleições ainda no primeiro turno em 2018” e só venceu no segundo turno, pois “teve muitos votos [além do apurado]”. Bolsonaro chegou a verbalizar que a “fraude” foi evidente.

Eu fui eleito no primeiro turno. Eu tenho provas materiais disso, mas o sistema, a fraude que existiu sim, me jogou para o segundo turno (Bolsonaro, em discurso: 9 jun. 2021).



Ainda em 4 de outubro de 2020, essa narrativa estaria sendo ventilada em redes sociais, como vemos na Figura 7, apontando supostas provas de que “a eleição presidencial de 2018 foi definida no primeiro turno”, na mesma linha do discurso de Bolsonaro.

Figura 7 – Desinformação sobre o primeiro turno de 2018



Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

Em outra desinformação, por 13 situações, Bolsonaro evocou supostas fraudes no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, entre Aécio (PSDB) e Dilma (PT).

No segundo turno das eleições de 2014, foi Aécio e Dilma, onde essa pessoa fotografou minuto a minuto a chegada de votos aqui em Brasília [...] então uma vez dava Aécio ganhando, a segunda Dilma, a terceira Aécio, a quarta, Dilma, intercalando 231 vezes (Bolsonaro, em entrevista: 26 jul. 2021).

Para Bolsonaro, a oscilação do percentual dos resultados apurados seria indício de fraude nas urnas. Poucos dias antes, a alegação já estaria circulando nas redes sociais, como aponta a publicação de 8 de julho de 2021 na Figura 8.

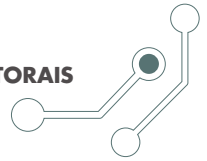


Figura 8 – Desinformação sobre o segundo turno de 2014

FORÇABRASIL
Jul 8, 2021 at 7:00 PM

O PR Bolsonaro fala sobre isso quando diz ter provas da fraude de 2014 onde Aécio em sua casa já comemorava a Vitória da eleição presidencial de 2014, mas o PT através de urnas fraudulentas... See more

O que podemos sentir depois de assistir à um vídeo como esse?
YOUTUBE.COM

gente sou mesario recebemos uma urna aki em CG-PB com 400 votos da dilma ja computados tntei chama a policia mas n dexaram o q eu faço

PRESIDENTE	
Nome do candidato	Nº cand. votos
DILMA	13 0403
AECIO NEVES	40 8403
Total de votos válidos	0000
Brancos	0000
Nulos	0000
Total Anulado	0000

Código Verificador: 2633

Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

Por fim, cabe apontar que, em nove ocasiões, Bolsonaro trouxe supostos casos em que as urnas eletrônicas teriam sofrido ataques de *hackers*, a exemplo das eleições de 2018, em Aperibé (RJ), com suposta auditoria que teria comprovado fraude.

Quando você fala em Aperibé, é Rio de Janeiro, uma pequena cidade do Rio de Janeiro. Quem disse que o pessoal invadiu lá e pode ter adulterado, alterado o placar de votação foi o próprio TSE (Bolsonaro, em entrevista: 9 ago. 2021).

Tal narrativa de vulnerabilidade das urnas ganhou destaque ainda nas eleições municipais de 2020, em que publicações de 15 de novembro de 2020 desinformaram sobre suposto ataque *hacker* ao sistema eleitoral (Figura 9).

Figura 9 – Desinformação sobre o primeiro turno de 2020

TSE é hackeado HOJE no dia das eleições!

Após negar ataque, TSE tem bancos de dados expostos por hackers em dia de eleição

Renato Santino 15/11/2020 12h55

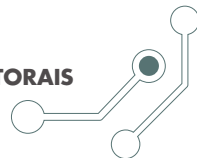
TSE acaba de ser hackeado. O Tribunal negou o ataque e aí os hackers expuseram o banco de dados em dia da eleição. Pode confiar nas urnas eletrônicas, viu amiguinho. Voto impresso já!

URGENTE: A invasão hacker do TSE revela a fraude nas urnas com a chancela da justiça eleitoral. A @crisbrasilreal descobriu que os votos válidos e os de quem justifica estão em banco de dados diferentes. Eles podem descarregar os votos de quem vai justificar na esquerda. ASCOM OE

16:03 · 15 nov 20 · Twitter Web App

Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).





3.4.2 “A urna contém código-fonte secreto”

Referindo-se por 22 vezes a suposto código-fonte “manipulado” por poucos “técnicos”, Bolsonaro reforça a narrativa de uma “sala secreta” com “servidores” do TSE que deliberam os resultados das urnas eletrônicas.

A democracia de um país não pode estar nas mãos de uns poucos técnicos, que tenham acesso exclusivo ao “código fonte”, e às “chaves criptográficas”. Por que três ministros do STF rejeitam, com veemência, a possibilidade de eleições com auditoria nos votos? (Bolsonaro, em *tweet*: 11 jul. 2021).

Em 24 de novembro de 2022, tal narrativa estaria em circulação, questionando se Bolsonaro teria perdido as eleições por suposta “quebra de código-fonte”, além de outra notícia falsa divulgada na semana seguinte, em 1º de dezembro, insinuando que as eleições tiveram “dois códigos-fonte distintos” (Figura 10).

Figura 10 – Desinformação sobre o segundo turno de 2022

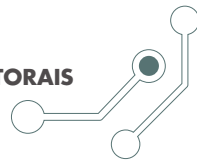


Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

3.4.3 “A urna não é auditável”

Tendo afirmado em 57 situações que as urnas eletrônicas não seriam auditáveis, Bolsonaro investiu na alternativa de “voto impresso”.

[...] o que a população tem reclamado [...] é que falta no Brasil uma forma de auditar os votos, para ter certeza de que quem você votou recebeu aquele voto (Bolsonaro, em diálogo com apoiadores: 16 nov. 2020).



Bolsonaro chegou a insinuar que o Brasil viveria cenário similar à invasão do Capitólio dos Estados Unidos, prevendo “problemas” caso os votos não fossem impressos.

Se nós não tivermos o voto impresso em 2022, uma maneira de auditar o voto, nós vamos ter problemas maiores que os dos Estados Unidos (Bolsonaro, em diálogo com apoiadores: 7 jan. 2021).

Sobre as notícias falsas, 25 apontam para inauditabilidade de votos, destacando uma de 12 de agosto de 2022, a qual contou com diversas versões de uma suposta ex-funcionária do TSE que estaria revelando que as urnas não seriam auditáveis, como vemos na Figura 11.

Figura 11 – Desinformação sobre auditoria das urnas eletrônicas

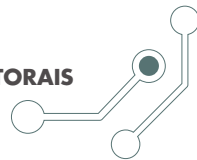


Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

3.4.4 “A urna é projetada por empresas”

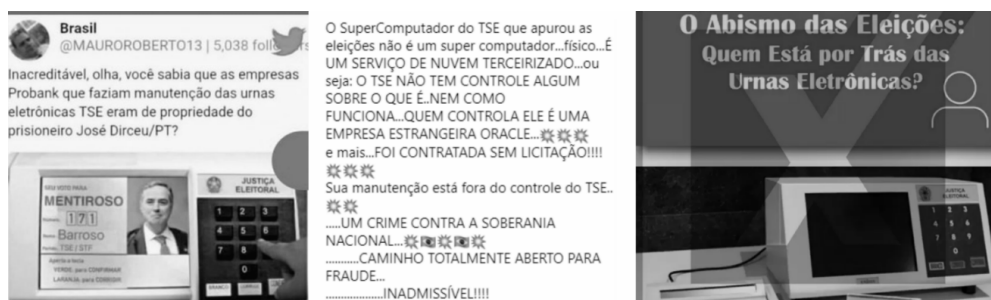
Bolsonaro reproduziu uma informação falsa sobre terceirização dos serviços das urnas eletrônicas por duas vezes.

Bem, não é o Tribunal Superior Eleitoral que conta os votos, é uma empresa terceirizada [...] o próprio ministro Barroso chama o chefe da TI e ele responde: os votos são contados por uma empresa terceirizada (Bolsonaro, em discurso: 18 jul. 2022).



Tal tema, no entanto, ganhou lastro em ao menos dez notícias falsas que circularam. Entre elas, em uma notícia falsa de 25 de novembro de 2020, em que um “supercomputador do TSE seria gerido por nuvem terceirizada”, e em outra, de 23 de setembro de 2022, que propagou informações sobre serviços terceirizados (Figura 12).

Figura 12 – Desinformação sobre custódia das urnas eletrônicas



Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

3.4.5 “A urna é desatualizada ou ultrapassada”

Em último tópico, Bolsonaro repetiu, por 22 vezes, o discurso de que as urnas eletrônicas estariam desatualizadas, já que “[...] a nossa urna é de 1996. Continua a mesma urna” e que apenas o Brasil a utiliza. Em algumas situações, chegou a mencionar que a Venezuela também faz uso.

Agora, qual país do mundo adota o voto eletrônico a exemplo do nosso? Não tem. Quer dizer, não tem não, tem a Venezuela e outro país perdido por aí (Bolsonaro, em *live*: 7 jan. 2022).

Em 2 de outubro de 2020, uma notícia falsa teria propagado que apenas Brasil, Cuba e Venezuela utilizavam as urnas eletrônicas. Em outra notícia falsa, de 9 de setembro de 2022, a acusação seria de que as eletrônicas estariam desatualizadas desde 1996, como vemos na Figura 13.

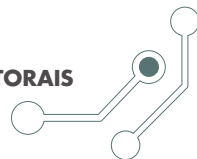
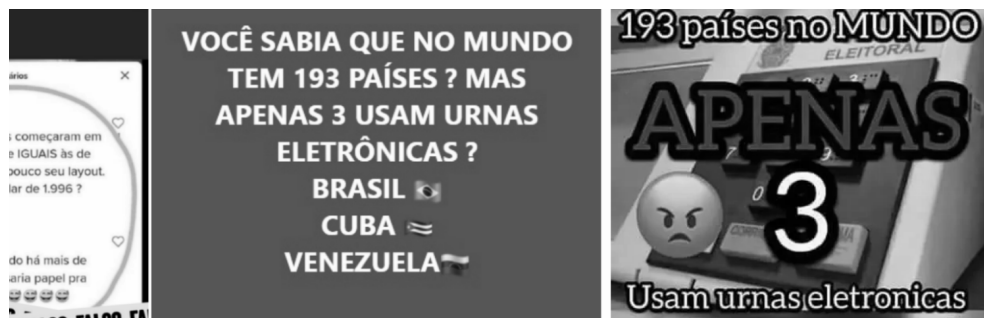


Figura 13 – Desinformação sobre desatualização das urnas eletrônicas



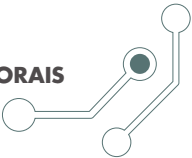
Fonte: coleta a partir de materiais levantados (2023).

3.5 Busca por classes e similitudes

A partir da análise de CHD via Iramuteq, é possível observar um filograma das palavras que “favorece a visualização do pesquisador das principais palavras que formam cada classe” (Ramos; Lima; Rosa, 2018, p. 6). Uma vez incorporado o *corpus*, foram encontradas quatro classes em que palavras no topo representam maior frequência.

Cabe observar que na Classe 1 há referência à pauta do “voto impresso”, em que o debate das urnas “não serem auditáveis” se relaciona com uma “proposta de emenda à Constituição”, além de menções ao “Supremo Tribunal Federal” e ao “Ministro Luís Roberto Barroso”, em críticas sustentadas pela desinformação de que o próprio Supremo teria confessado que as urnas não seriam auditáveis.

Na Classe 2, as supostas “denúncias” de fraude nas urnas eletrônicas fazem menção à desinformação de que elas estariam autocompletando os votos ao “candidato” à “Presidência” nas eleições de 2018 e que haveria um “relatório” expondo tal situação. Além disso, os “vídeos” que “eleitores” estariam divulgando estariam “comprovando” que muitos “votos” estavam sendo computados como “nulos”.

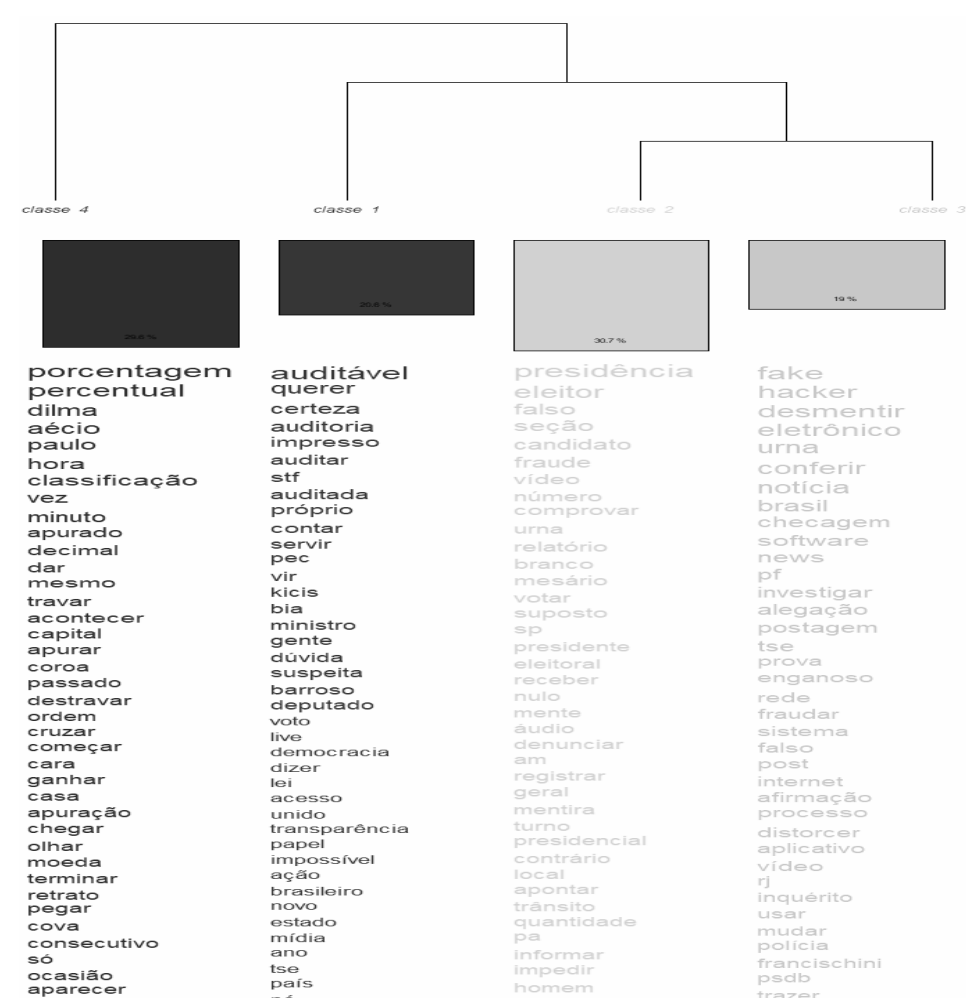


Quando observamos a Classe 3, dois debates são evidenciados: supostos ataques “*hackers*” que provariam a vulnerabilidade das urnas eletrônicas; e o debate sobre o código-fonte, aqui chamado de “*software*” e “sistema”.

Por fim, a Classe 4 expõe suposta inconsistência com “porcentagem” e “percentual” oscilando após “travar”, “minuto a minuto”, durante a apuração de “Dilma” e “Aécio”. Há menção à apuração de São Paulo, em que “decimal” aponta destaque em meio à “apuração”.

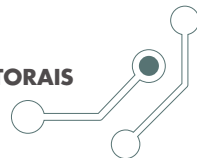
Em síntese, a Figura 14 materializa as classificações hierárquicas.

Figura 14 – Classificação Hierárquica Descendente (CHD)



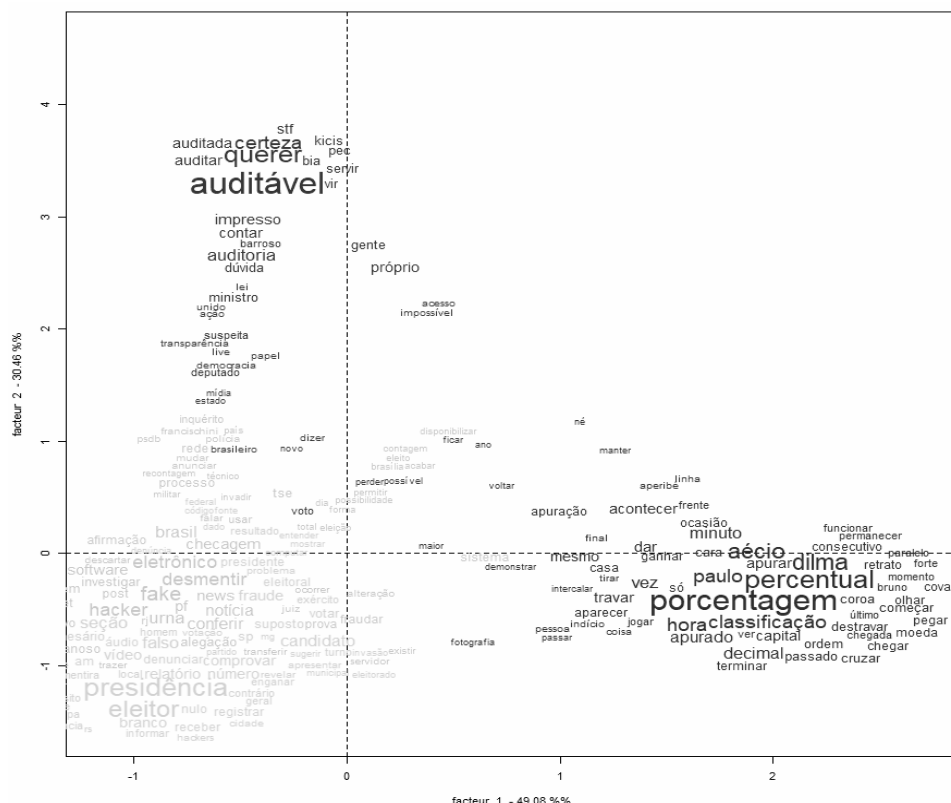
Fonte: elaboração própria (2024).





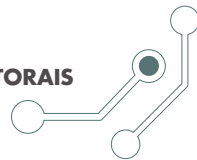
Além disso, vale observar a AFC na Figura 15, a qual organiza em quadrantes as ocorrências de formas, apontando conexões entre as classes 2 e 3.

Figura 15 – Análise Fatorial de Correspondência (AFC)



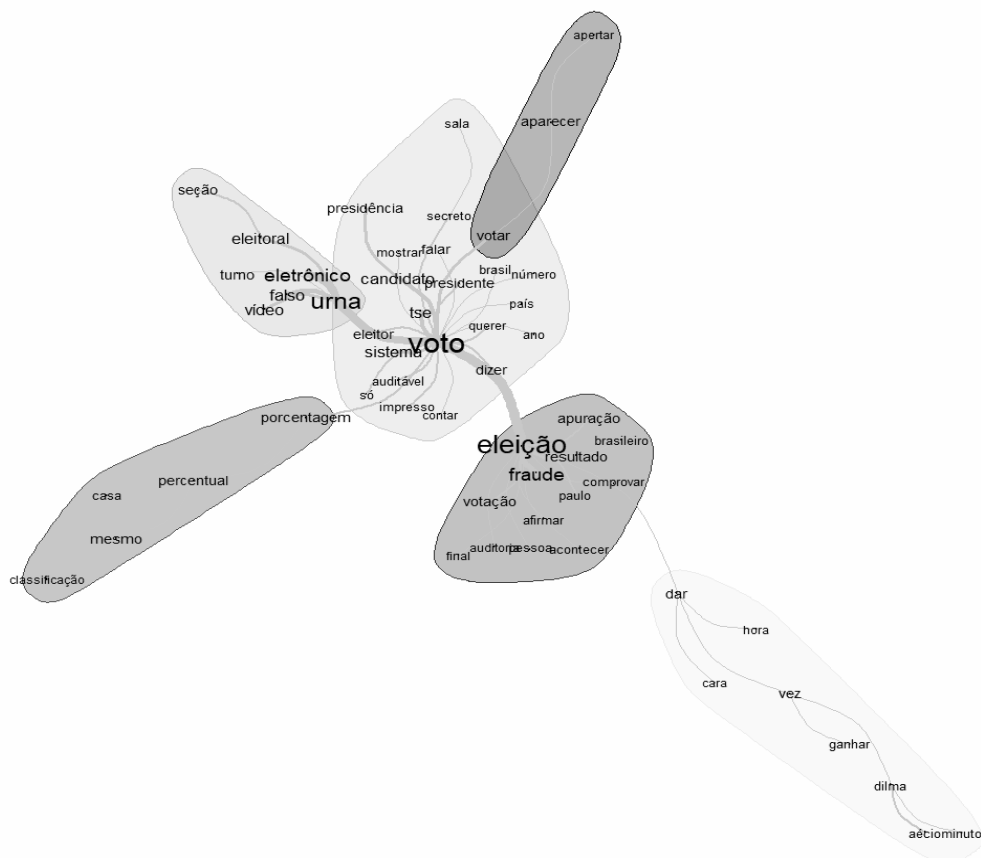
Fonte: elaboração própria (2024).

Por fim, a Análise de Similitude aponta para seis “comunidades” em “halo”, em que: a) em amarelo, a apuração das urnas em 2014 com “Dilma e Aécio”; b) em vermelho, “eleição” aparece como elo em “fraude”, “auditoria” e “apuração”; c) em azul escuro, as urnas eletrônicas estariam autocompletando votos; d) em verde, menção aos “vídeos” gravados em “seções eleitorais”, em que as “urnas eletrônicas” estariam apresentando problemas; e) em lilás, a desinformação sobre as eleições paulistanas, em que o “percentual” estaria se mantendo o “mesmo”; f) por fim, em azul marinho, no elo central, a palavra



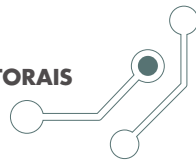
“voto” criando conexões e concentrando debate sobre o “Brasil” “querer” voto “impresso” e “auditável”, além da menção à “sala” “secreta” do “TSE”, na qual a criptografia do código-fonte seria manipulada (Figura 16).

Figura 16 – Análise de Similitudes



Fonte: elaboração própria (2024).

Em suma, o Iramuteq possibilita viabilizar certa relação discursiva entre críticas do então presidente Bolsonaro contra as urnas eletrônicas e as principais notícias falsas circuladas no mesmo período.



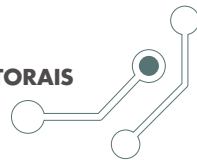
4 Desinformação como instrumento de “cooptação para-institucional”

Quando observamos o caso brasileiro, evidencia-se a nítida relação entre as manifestações de Bolsonaro ao longo de 2019 e 2022 e as principais notícias falsas que circularam no mesmo período. Tal achado reforça as reflexões de Santos (2022, p. 8) e Alizada (2021, p. 22), os quais apontam que a “erosão democrática” (Lührmann; Lindberg, 2019) na terceira onda autocratizante é promovida por governantes eleitos e não necessariamente por *outsiders*.

Consequentemente, é possível questionar: tais críticas configuram uma investida “anti-instituições”? Com origem no idioma grego, o prefixo ἀντί (anti), porém, expressa uma ideia intrínseca de “oposição” ou “negação”. Contudo, não se trata de mobilização que intrinsecamente negue a hierarquia da instituição mobilizadora – no caso observado, a Presidência da República –, uma vez que seu ator mobilizador é legitimado exatamente por compor tal arranjo institucional.

Em outras palavras, ainda que outros atores do arranjo institucional sejam atacados, como os demais poderes, a dinâmica de mobilização observada demanda uma relação quase que parasitária com o fato de tal liderança autocrática dispor do aparato institucional, uma vez que tal disposição a provê de credibilidade e legitimidade institucional, discursiva e estrutural para mobilizar narrativas.

Nesse sentido, o prefixo ‘παρά’ (‘para’) surge de forma oportuna e é utilizado quando se deseja sinalizar que algo está “ao lado de” ou é “da parte de”. Assim, é possível caracterizar esse fenômeno como uma mobilização ‘para-institucional’, em que, apesar de ocorrer em paralelo às instituições, utiliza-se do fato de estar em posse das instituições para promover desinformação e, consequentemente, cooptar apoiadores. Aponta-se como esse movimento apresenta similaridade com aspectos de uma terceira onda autocrática, a qual dispensa rupturas bruscas e mobiliza “erosões democráticas” (Lührmann; Lindberg, 2019).



Outro possível questionamento seria: há causalidade entre as manifestações do então Presidente Bolsonaro e as notícias falsas propagadas? No entanto, a questão central está na dinâmica de “câmaras de eco” (Bessi *et al.*, 2016) e de “informação enviesada” (Rastogi; Bansal, 2022, p. 6), as quais não dependem de uma relação linear e causal, mas de uma dinâmica iterativa que constitui uma comunidade ao passo que coopta membros. Em outras palavras, basta aderir à mensagem propagada para que tal indivíduo se torne componente vivo da construção narrativa, produzindo “ecos” em meio às (des)informações “enviesadas”.

Esse fenômeno, que podemos aqui caracterizar como “cooptação para-institucional”, apenas emula a dinâmica de “ecos”, na medida em que o líder em posse das instituições a aparelha para potencializar narrativas. Em prática, intérpretes de mensagens são cooptados para atuarem como replicadores, os quais, motivados pela comunidade, adaptam tal conteúdo para diferentes contextos, fenômeno inclusive reforçado diante das variações de notícias falsas encontradas a partir de disputas narrativas promovidas por Bolsonaro.

Para tal, o *framework* (Figura 17) busca sistematizar essa reflexão.

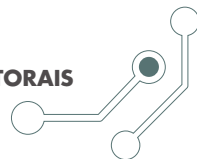
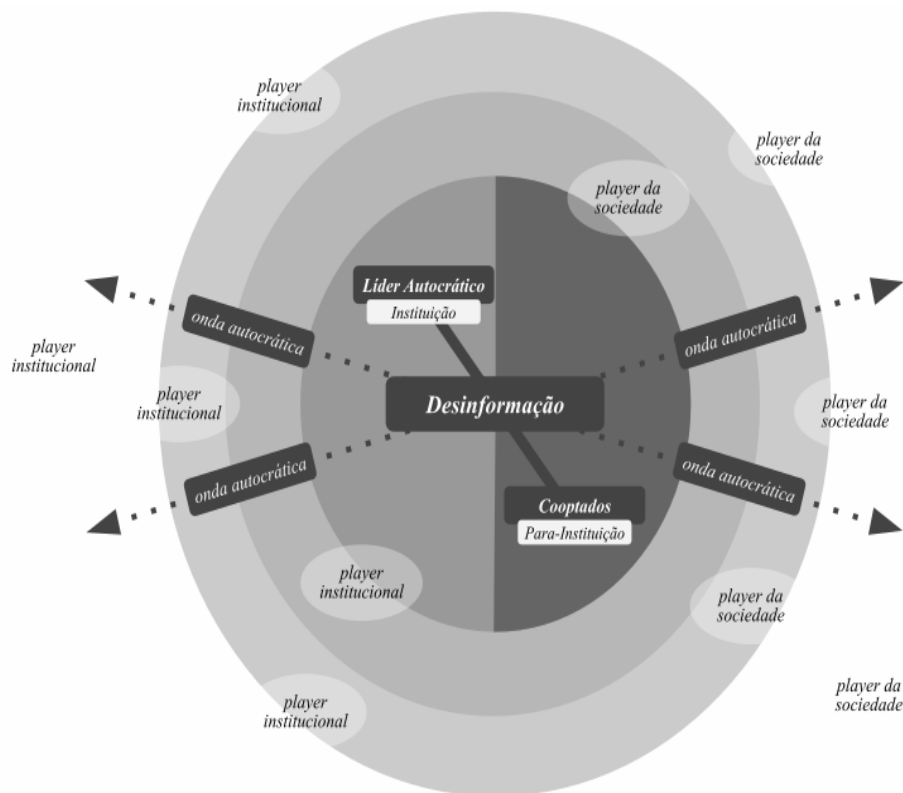


Figura 17 – Framework de “cooptação para-institucional”

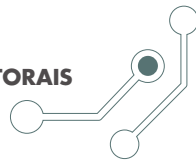


Fonte: elaboração própria (2024).

Em síntese, “cooptação para-institucional” é movimento reiterado praticado por um ator em posse de legitimidade institucional que a mobiliza para adquirir membros às câmaras de eco em seu entorno para avançar suas agendas.

Considerações finais

Este artigo se lançou à seguinte questão: quais as características e relações discursivas entre as manifestações do então presidente Bolsonaro e as principais críticas às urnas eletrônicas entre 2019 e 2022? Para respondê-la, foram mobilizadas discussões sobre ondas autocráticas e desinformação.



Assim, foram realizadas extrações de dados de todas as manifestações falsas de Bolsonaro ao longo do quadriênio, além de todos os *tweets* de Bolsonaro e das principais notícias falsas relacionadas às urnas eletrônicas no período. A partir de duas classificações, uma manual e outra via Iramuteq, foi possível identificar a consonância discursiva entre as manifestações do então presidente Bolsonaro e as críticas às urnas eletrônicas no período.

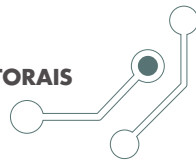
1) Por um lado, este artigo traz contribuições empíricas ao quantificar e qualificar tanto as críticas do então presidente Bolsonaro contra às urnas eletrônicas quanto as principais notícias falsas disseminadas no mesmo período.

1.a) Em síntese, Bolsonaro criticou as urnas eletrônicas ao menos 183 vezes entre 2019 e 2022, afirmando: (a) em 80 ocasiões, que as urnas eletrônicas seriam suscetíveis a fraudes; (b) em 57, que não seriam auditáveis sem o “voto impresso”; (c) em 22, que estariam desatualizadas e que apenas o Brasil as utilizaria; (d) em 22, que haveria um código-fonte secreto em que “poucos servidores do TSE”, em “sala secreta” e “escura”, decidiriam as eleições; e (e) em 2, que empresas privadas teriam custódia sobre elas.

1.b) No que diz respeito às principais notícias falsas, as urnas eletrônicas foram alvo de ao menos 270 peças de desinformação, sendo 173 críticas alegando fraudes, 58 acusações em relação ao “código-fonte”, 25 críticas sobre a auditabilidade das urnas, 10 afirmações falsas sobre empresas privadas e, por fim, 4 menções de que as urnas seriam desatualizadas.

1.c) Além disso, quando em 2021 Bolsonaro lançou crítica contra urnas eletrônicas, a quantidade de notícias falsas relatadas em circulação também teve pico considerável – mesmo fora do período eleitoral –, o que sugere que a mobilização abraçada pelo então presidente cooptou cidadãos em sua narrativa, em meio à crescente desinformação.

Nesse sentido, a discussão está diretamente relacionada à literatura de regimes autocráticos, em que Santos (2022, p. 8) sistematiza que “[a terceira onda autocrática] é iniciada por governantes eleitos e não por *outsiders*”, em movimento de “erosão democrática” (Lührmann; Lindberg, 2019).



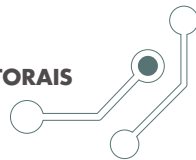
2) Por outro lado, aprofunda-se para duas contribuições teóricas, uma no campo de ondas autocráticas e outra no campo da desinformação.

2.a) Aponta-se que tal líder autocrático em posse do Estado não mobiliza, necessariamente, uma investida *ἀντί* (anti) institucional, mas sim *παρά* (para) institucional, uma vez que não apenas utiliza o aparato institucional para a propagação de desinformação, mas depende dele para o avanço da “erosão democrática” (Lührmann; Lindberg, 2019). Em síntese, aponta-se a “desinformação como instrumento de cooptação para-institucional”, com “câmaras de eco” que alimentam a expansão da onda autocrática.

2.b) Aponta-se para a desinformação enquanto instrumento de mobilizações autocráticas disseminada a partir da posse das instituições, relacionando essa discussão com apontamentos sobre “câmaras de eco” (Bessi *et al.*, 2016) e “informação enviesada” (Rastogi; Bansal, 2022, p. 6). Em outras palavras, o líder autocrático passa a construir uma mobilização em torno da desinformação, fazendo uso da sua legitimidade institucional, construindo uma comunidade e, em lógica de “cooptação para-institucional”, produzindo “ecos” em meio às (des)informações “enviesadas”.

No que diz respeito às limitações dessa pesquisa, foram observadas apenas notícias falsas checadas por agências. Ainda que estas legitimem-se por terem sido checadas, muitas que circulam ambientes abaixo do radar correm risco de ficarem de fora das agências. Assim, sugere-se que próximas investigações deem atenção para mapeamentos de redes, tal como extração por temas e *hashtags* em disputa.

Para futuras investigações, sugere-se observar a criminosa invasão que Brasília sofreu em 8 de janeiro de 2023, em que os três poderes foram vandalizados. Com o mote de “liberar o código-fonte” e “fraude nas urnas”, as críticas às urnas eletrônicas se materializaram em potencial tentativa de ruptura democrática, fazendo valer a narrativa reproduzida ao longo de quatro anos pelo então Presidente Bolsonaro e pelas principais notícias falsas, merecendo maiores estudos.



Por fim, esta produção espera contribuir empírica e teoricamente com o campo de discussão sobre regimes autocráticos e sobre desinformação, apontando potencial agenda de pesquisa que aprofunde relações entre tais temas.

Fomento

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo fomento por meio da Bolsa #130022/2022-5, a qual viabilizou este trabalho, e, também, ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) pela concessão da bolsa de pesquisa profissional (31172/MS/IBICT) ao primeiro autor deste artigo.

Referências

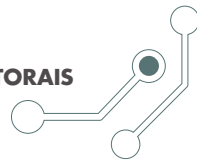
ABAD, Ana Carolina Ciattei. *Uma revisão de literatura sobre desinformação*. Disponível em: <http://pantheon.ufrj.br/handle/11422/11856>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ALIZADA, Nazifa *et al.* Autocratization [turns viral: democracy report 2021. *V-Dem Institute*, [S.l.], 2021. Disponível em: https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding fake news consumption: a review. *Social Sciences*, [S.l.], v. 9, n. 10, 2020. DOI: 10.3390/socsci9100185.

BARRETO JUNIOR, I. F.; VENTURI JUNIOR, G. Fake news em imagens: um esforço de compreensão da estratégia comunicacional exitosa na eleição presidencial brasileira de 2018. *Revista Debates*, v. 14, n. 1, p. 4-35, 2020. DOI: 10.22456/1982-5269.96220. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/96220>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BESSI, Alessandro; ZOLLO, Fabiana; DEL VICARIO, Michela; PULIGA, Michelangelo; SCALA, Antonio; CALDARELLI, Guido; UZZI, Brian; QUATTROCIOCHI, Walter. Users Polarization on Facebook and YouTube. *PLOS ONE*, [S.l.], 2016. DOI: 10.1371/journal.pone.0159641.



BORTONE, E. de A. Frações do empresariado em campanha pró-Bolsonaro (2018). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 60-83, 2020. DOI: 10.22456/1982-5269.96076. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/96076>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRYANOV, Kirill; VZIATYSHEVA, Victoria. Determinants of individuals' belief in fake news: a scoping review determinants of belief in fake news. *PLOS ONE*, [S.l.], v. 16, n. 6, 2021. DOI: 10.1371/journal.pone.0253717.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. *LACCOS* [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>. Acesso em: 19 jan. 2023.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, [S.l.], v. 21, n. 2, 2013. DOI: 10.9788/TP2013.2-16.

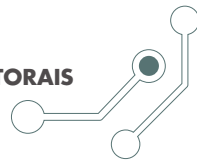
COPPEDGE, Michael *et al.* *V-Dem Dataset v11.1*. Rochester, NY, 2021. DOI: 10.2139/ssrn.3831905.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 2005.

DAMSTRA, Alyt; BOOMGAARDEN, Hajo G.; BRODA, Elena; LINDGREN, Elina; STRÖMBÄCK, Jesper; TSFATI, Yariv; VLIEGENTHART, Rens. What does fake look like? *Journalism Studies*, [S.l.], v. 22, n. 14, 2021. DOI: 10.1080/1461670X.2021.1979423.

DI DOMENICO, Giandomenico; SIT, Jason; ISHIZAKA, Alessio; NUNAN, Daniel. Fake news, social media and marketing: A systematic review. *Journal of Business Research*, [S.l.], v. 124, p. 329-341, 2021. DOI: 10.1016/j.jbusres.2020.11.037.

DOURADO, Tatiana. *Processos de rumores e circulação de fake news: paralelos teóricos e o caso das eleições municipais de 2020 do Brasil*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31694>. Acesso em: 19 jan. 2023.



FALLIS, Don. What is disinformation? *Library Trends*, [S.l.], v. 63, n. 3, p. 401-426, 2015. DOI: 10.1353/lib.2015.0014.

FELIX, Samara Leite. *Fake news acerca das urnas eletrônicas brasileiras: análise do site Fato ou Boato*. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/48003>. Acesso em: 19 jan. 2023.

FORSTER, Renê; CARVALHO, Rodrigo Monteiro De; FILGUEIRAS, Alberto; AVILA, Emanuelle. Fake News: O Que é, como se faz e por que funciona? *SciELO Preprints*, [S.l.], 2021. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.3294.

GERONIMO, Aderlon dos Santos; CERVERÓ, Aurora Cuevas; OLIVEIRA, Henry Poncio Cruz De. Fake news no ambiente digital. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 295-313, 2022. DOI: 10.26512/rici.v15.n1.2022.42502.

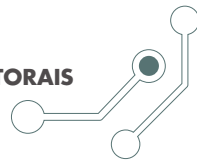
HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

KAMI, Maria Terumi Maruyama; LARocca, Liliana Müller; CHAVES, Maria Marta Nolasco; LOWEN, Ingrid Margareth Voth; SOUZA, Viviam Mara Pereira De; GOTO, Dora Yoko Nozaki. Trabalho no consultório na rua: uso do software IRAMUTEQ no apoio à pesquisa qualitativa. *Escola Anna Nery*, [S.l.], v. 20, 2016. DOI: 10.5935/1414-8145.20160069.

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, [S.l.], v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019. DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029.

LÜHRMANN, Anna; TANNENBERG, Marcus; LINDBERG, Staffan I. Regimes of the World (RoW): opening new avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and Governance*, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 60-77, 2018. DOI: 10.17645/pag.v6i1.1214.

SCHAEFER, Bruno Marques; BARBOSA, Tiago Alexandre Leme; EPITÁCIO, Sara de Sousa; RESENDE, Roberta Cernelos. Qual o impacto do Whatsapp em eleições? Uma revisão sistemática (2010-2019). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 58-88, set./dez. 2019. DOI:



10.22456/1982-5269.96255. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/96255>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MENESES, João Paulo. Sobre a necessidade de conceptualizar o fenómeno das fake news. *Observatorio (OBS*)*, 2018. DOI: 10.15847/obsOBS12520181376.

MORAIS, J. A. de; VIEIRA COSTA, A. L.; BERNARDI, A. J. B. Populismo, polarização política e a pandemia do coronavírus: Donald Trump e a opinião pública nos Estados Unidos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 14, n. 3, p. 126-149, 2020. DOI: 10.22456/1982-5269.109155. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/109155>. Acesso em: 19 jan. 2023.

NAN, Xiaoli; WANG, Yuan; THIER, Kathryn. Why do people believe health misinformation and who is at risk? *Social Science & Medicine*, [S.l.], v. 314, p. 115398, 2022. DOI: 10.1016/j.socscimed.2022.115398.

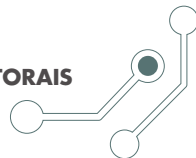
OLSON, Mancur. Autocracy, Democracy, and Prosperity. In: *Strategy and Choice*, org: ZECKHAUSER, Richard J., 1991.

RAMOS, Maurivan G.; LIMA, Valderez M. R.; ROSA, Marcelo P. A. Contribuições do software IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva. *CIAIQ2018*, [S.l.], v. 1, 2018. Disponível em: <https://www.proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2018/article/view/1676>. Acesso em: 19 jan. 2023.

RASTOGI, Shubhangi; BANSAL, Divya. A review on fake news detection 3T's: typology, time of detection, taxonomies. *International journal of information security*, [S.l.], p. 1-36, 2022. DOI: 10.1007/s10207-022-00625-3.

SANTOS, João. *A nova onde autocrática: uma análise teórica*. Observatório Político, 2022.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha De; WALL, Marilene Loewen; THULER, Andrea Cristina de Moraes Chaves; LOWEN, Ingrid Margareth Voth; PERES, Aida Maris. O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 52, 2018. DOI: 10.1590/S1980-220X2017015003353.



TANDOC, Edson C.; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “Fake News”. *Digital Journalism*, Sidney, v. 6, n. 2, p. 137-153, 2018. DOI: 10.1080/21670811.2017.1360143.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. 2017. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ZATTAR, Marianna. Competência em informação e desinformação: critérios de avaliação do conteúdo das fontes de informação. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2017. DOI: 10.18617/liinc.v13i2.4075.

Como citar este artigo:

SILVA, Ergon Cugler de Moraes; OLIVEIRA, Ana Gabrielle Neves de; ORTELLADO, Pablo. “Você confia nas urnas eletrônicas?”: Desinformação eleitoral como instrumento de Cooptação para-institucional. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 244-280, jul./dez. 2024.



Esta obra foi composta na fonte Times,
corpo 12, entrelinhas de 18 pontos.

ESTUDOS ELEITORAIS

